

VU Research Portal

Wat valt er over melden te melden?

de Graaf, G.

2007

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

de Graaf, G. (2007). *Wat valt er over melden te melden?* Vrije Universiteit.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Wat valt er over melden te melden?



Dr. Gjalt de Graaf

Onderzoeksgroep "Integriteit van Bestuur"
Vrije Universiteit Amsterdam

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1: ONDERZOEKSVRAGEN	5
Inleiding.....	5
Doel en vraagstelling.....	7
Begrippen	8
Onderzoeksmethoden	13
Conclusie	22
HOOFDSTUK 2: HOE HET BALLETTJE IS GAAN ROLLEN	23
Verwachtingen.....	23
Bevindingen.....	24
Conclusie	30
HOOFDSTUK 3: DE OORZAKEN VAN MELDINGEN	31
Wat opviel tijdens de dossier studie.....	31
Uitkomsten van de interviews	33
Conclusie	51
HOOFDSTUK 4: MELDEN IS MAATWERK.....	53
Aanbevelingen.....	53
Conclusie	60
LITERATUUR.....	63
BIJLAGE A.....	67

HOOFDSTUK 1: ONDERZOEKSVRAGEN

Inleiding

Integriteit, zo meldt de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is één van de belangrijkste voorwaarden voor het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Het thema krijgt meer en meer aandacht binnen de Nederlandse overheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stimuleert en ondersteunt zoveel mogelijk de ontwikkeling van integriteitsbeleid (www.minbzk.nl). Het departement staat daarin allesbehalve alleen. Alom is de aandacht voor integriteit en integriteitsschendingen toegenomen en dat geldt ook voor de wetenschap. Er is onderzoek gedaan naar en kennis verzameld over de aard, omvang en afdoening van schendingen en naar de aanwezigheid van beleidsinstrumenten. Dat geldt echter niet voor het mechanisme en de achtergronden van het melden van integriteitsschendingen, terwijl dat vraagstuk van alle tijden is. Op het voorblad van dit onderzoeksverslag staat een illustratie met daarop het anonieme meldpunt waar burgers van Venetië in de 14^e eeuw fraude en corruptie van de overheid konden melden.

Het vraagstuk is ook heel herkenbaar. Veel mensen zijn wel eens getuige van een integriteitsschending door een ambtenaar of politicus of ze vermoeden serieus dat er iets niet in de haak is. Op die momenten is er het dilemma van het al dan niet melden van de vermoedelijke of geconstateerde schending en de vraag bij wie dat dan zou moeten of kunnen. Gaat het om een collega, dan ligt het extra gevoelig. Niemand wil een ander 'verlinken'. Maar het stilzwijgen van de schending voelt ook niet goed: het gedrag was verkeerd en iemand zou er iets aan moeten doen of op zijn minst iets van moeten zeggen. Er is vaak een botsing tussen een loyaliteit naar de eigen groep en de directe collega's aan de ene kant (in de literatuur ook wel "thick relaties" genoemd), en een loyaliteit naar de

organisatie, de professie, of het ‘goede’ in het algemeen aan de andere kant (ook wel "thin relaties" genoemd). De organisatie en de samenleving willen graag dat schendingen worden gemeld, maar we weten nog maar weinig over de factoren die dat bevorderen of belemmeren. We weten iets over klokkenluiders die zich tot de pers wenden, maar nog weinig over het veel belangrijker ‘gewone’ melden van integriteitsschendingen door medewerkers en de wijze waarop met die meldingen wordt omgegaan.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Wat bevordert en belemmert meldingen binnen de eigen organisatie, door collega's, van (vermoedens van) integriteitsschendingen?* Om meer te weten te komen over de achtergronden van het melden van integriteitsschendingen is onderzoek verricht binnen drie bureaus die samen een goed overzicht moeten geven van de Nederlandse overheid: het Bureau Integriteit (BI) van de gemeente Amsterdam (even als de Bureaus Integriteit van de Diensten DWI & Stadstoezicht), het Bureau Integriteit (BIO) van de politie Amsterdam-Amstelland, en het Bureau Integriteit & Veiligheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie.

In het volgende hoofdstuk zal verslag worden gedaan van archief onderzoek binnen de drie genoemde bureaus. Er zal beschreven worden wie welke melding doet. Met andere woorden, hoe het balletje van intern integriteitsonderzoek gaat rollen. In hoofdstuk 3 zal de categorie ‘ambtelijke meldingen’ nader worden bestudeerd. Met informatie opgedaan in 25 interviews, zal worden beschreven wat de redenen zijn om vermoedens van integriteitsschendingen van collega's al dan niet te melden. In hoofdstuk 4, het laatste hoofdstuk, zullen enkele aanbevelingen voor meldsystemen worden geformuleerd. Eerst zal nog in dit hoofdstuk de vraagstelling van het onderzoek worden toegelicht en uitgewerkt, zullen de begrippen van het onderzoek worden verhelderd, zal verslag worden

gedaan van literatuuronderzoek naar het fenomeen “klokkenluiden” en zullen de onderzoeksmethoden worden beschreven.

Doel en vraagstelling

Het onderzoek heeft als doel in kaart te brengen wat overheidsmedewerkers er toe brengt (vermoedens van) integriteitsschendingen te melden en de vraag te beantwoorden hoe meldpunten zo goed mogelijk ingericht kunnen worden om het melden te bevorderen.

Het belang van aandacht voor integriteitsschendingen in het openbaar bestuur is evident. Integriteitsschendingen schaden immers het vertrouwen dat de burger in het overheidsapparaat moet kunnen hebben en ze tasten de waardigheid en geloofwaardigheid van de overheid aan. Minder belangrijk, maar toch ook relevant, is het feit dat integriteitsschendingen voor de overheid doorgaans financieel nadeel en organisatieproblemen opleveren (Ouchi 1979; Eisenhardt 1989). Dat alles maakt het belangrijk dat de overheid integriteitsschendingen ontdekt, onderzoekt en adequaat reageert (repressief en ook in de preventieve sfeer). Daarbij is de overheid onder andere afhankelijk van de eigen medewerkers die schendingen signaleren. Toch melden medewerkers lang niet altijd wat ze weten. Uit internationaal onderzoek is bekend dat medewerkers moeite hebben met het melden van vermoedens van integriteitsschendingen (bijv. Zipparo 1999).

Uit bestudering van een aantal corruptiezaken in Nederland bleek dat er in de meeste gevallen ver vóór de ontdekking van de corruptie reeds vermoedens van integriteitsschendingen waren (Graaf and Huberts 2005). Die vermoedens werden zelden bij een leidinggevende of bij een meldpunt in de organisatie gemeld. Was dat wel gebeurd, dan zou de schade voor zowel de overheid als de betrokken ambtenaar wellicht kleiner zijn geweest. Dat roept vragen op over de

redenen ambtenaren om vermoedens van integriteitsschendingen te melden en welke redenen er zijn om dat na te laten.

Meldpunten lijken van belang, zo bleek ook uit recent onderzoek naar politieke integriteit (Huberts and Naeye 2005: 110) en onderzoek naar ambtelijke corruptie in opdracht van het ministerie van Justitie (Huberts and Nelen 2005). Toch weten we eigenlijk nog weinig over de meest effectieve manier om meldpunten in te richten. Moet er één centraal meldpunt zijn voor alle integriteitsschendingen? Moet het meldpunt een plaats krijgen binnen de organisatie of juist meer onafhankelijk zijn? Moet er een mogelijkheid zijn anoniem te melden of juist niet?

Met het oog op het voorgaande, is de eerder vermeldde hoofdvraag van dit onderzoek, opgesplitst in drie deelvragen die in de rest van dit verslag centraal zullen staan:

- 1. Wie melden er welke integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid?*
- 2. Wat zijn de redenen van het doen van meldingen?*
- 3. Wat betekenen de antwoorden op de vorige twee deelvragen voor de inrichting (type) van een meldpunt en het afhandelen van de melding?*

Begrippen

Integriteit

Integriteit wordt in dit onderzoek verbonden met de mate van overeenstemming met de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels. Het gaat erom dat de overheid in de pas loopt met de publieke moraal, voldoet aan *good governance*, dat wil zeggen aan het criterium

deugdelijkheid van bestuur in de zin van betrouwbaar bestuur dat onder democratische controle staat en de geschreven en ongeschreven normen van de rechtstaat in acht neemt (Heuvel, Huberts et al. 2002: 28). Dit onderzoek richt zich op wat er mis kan gaan met integriteit, op integriteitsschendingen. De volgende integriteitsschendingen kunnen worden onderscheiden (op basis van: Heuvel, Huberts et al. 2002: 31-33):

1. corruptie
2. fraude, diefstal verduistering
3. dubieuze beloften en giften
4. onverenigbare functies en bindingen
5. misbruik van (toegang tot) informatie
6. misbruik van bevoegdheden
7. verspilling en wanprestatie
8. misdragingen in eigen tijd
9. discriminatie en intimidatie.

Het meldproces

In dit onderzoek is *een melder* degene die het eerste signaal afgeeft over een integriteitsschending, met als doel dat actie wordt ondernomen tegen de schending. Het melden omvat altijd minimaal drie partijen, die elk actie ondernemen als gevolg van een actie van een van de anderen (Near and Miceli 1996: 508): de melder, de schender en de ontvanger van de melding. Een mogelijke melder gaat door verschillende stadia: het *observeren* van een schending (of het ontvangen van informatie daarover), het *definiëren* van de observatie als een schending, en het daadwerkelijk *melden* van de informatie bij de ontvanger (vergelijk Near and Miceli 1996: 508). In de Engelstalige literatuur wordt degene die iets waarneemt maar het niet als schending ziet, een *non-observer* genoemd, en degene die het wel als schending ziet, maar het niet meldt, een *silent-observer*.

Ambtelijke melding

Aangezien de hoofdvraag van dit onderzoek, *wat bevordert en belemmert meldingen binnen de eigen overheidsorganisatie, door collega's, van vermoedens van integriteitsschendingen?*, voornamelijk de categorie 'ambtelijke meldingen' betreft, is het van belang stil te staan bij de betekenis en omvang van deze categorie. Voor deze specifieke subgroep van meldingen, *ambtelijke meldingen*, is in dit rapport voor de volgende definitie gekozen:

Het bekendmaken door (vroegere of huidige) werknemers van integriteitsschendingen die onder de controle vallen van hun werkgever, aan personen of organisaties die tegen de schendingen of schender(s) actie kunnen ondernemen (Miceli and Near 1985: 525; Maesschalk and Ornelis 2003).

Enkele elementen van de definitie behoeven toelichting. Allereerst is belangrijk dat er *bewust* gemeld moet worden: er moet gemeld worden met het oogmerk dat tegen de schending(en) of schender(s) actie wordt ondernomen. Roddelen over collega's in de koffieruimte is dus niet een melding zoals die hier wordt onderzocht. Ook niet als de leidinggevende de roddel per ongeluk hoort en actie onderneemt. *Wel* als iemand de roddel hoort in de koffieruimte en bewust doorspeelt aan de leidinggevende. Een ander voorbeeld van een moeilijk te rubriceren geval is een ambtenaar die tijdens een (intern) sollicitatiegesprek bij het thema 'integriteit' een voorbeeld uit haar praktijk noemt waarbij de nekharen van de interviewers recht overeind gaan staan en zij het geval laten onderzoeken. De sollicitant meldt op zich wel iets, maar niet met het doel dat er iets aan gedaan wordt.

Verder is belangrijk dat het om *medewerkers* moet gaan. Dat blijkt echter af en toe arbitrair. Moet het om dezelfde dienst gaan, of wordt, bijvoorbeeld, de

‘gemeente Amsterdam’ of DJI als gezamenlijke werkgever gezien? In principe is er in dit onderzoek voor gekozen die meldingen te onderzoeken waarbij de informatie van de melding door de ambtelijke melder in zijn of haar dagelijks werk verkregen is. Het kan dus gaan om een waargenomen schending in een andere Amsterdamse dienst waarmee wordt samengewerkt. Of een penitentiair inrichtingswerker (PIW-er) die meldt over een misstand in een inrichting waar hij in het verleden heeft gewerkt. Daarmee is het niet zo dat elke Amsterdamse ambtenaar die meldt over een andere Amsterdamse ambtenaar hier per definitie tot de ambtelijke melders wordt gerekend. Zo was er in de archieven sprake van een ambtenaar die op een Amsterdamse pont waarneemt dat een medewerker van de GVB geld in zijn eigen zak steekt, en dit meldt. Aangezien dit niets met het werk van de melder te maken heeft (behalve dan dat hij ernaar op weg was), wordt dat hier tot een melding van een burger gerekend. Het beroep en werk van de melder zijn in deze immers irrelevant.

Informatie die voortkomt uit controles en audits, zoals accountantscontroles, opsporingsonderzoek, zoals CIE informatie, of informatie van het Bureau Financiële en Economische Recherche, de belastingdienst, etc. wordt hier *niet* als ambtelijke melding aangemerkt. Neem bijvoorbeeld het geval van een ambtenaar die een opvallend hoge rekening heeft op zijn dienstmobiel, en bij nader onderzoek veel naar sekslijnen blijkt te bellen. Dit wordt hier niet als ambtelijke melding aangemerkt omdat een ambtenaar die *uit hoofde van zijn opsporings- of controlefunctie* informatie over de schending aantreft, een andere afweging maakt al dan niet te melden dan een ambtenaar die min of meer *toevallig* tegen de schending aanloopt. Het blijkt echter in de praktijk erg lastig een grens te trekken tussen ambtelijk melden en ‘gewoon je opsporingswerk te doen’, voornamelijk bij de politie. Zo wordt een politieambtenaar die een verdachte verhoort over een drugszaak en concludeert dat de verdachte over gelekte politie-informatie beschikt, en dit meldt, hier wel tot ambtelijke melders

gerekend. Er is immers een afwegingsmoment: zal ik iets met deze informatie doen of niet? Zolang het zo is dat er geen zaak is als de agente niets met de informatie doet (het bijvoorbeeld niet vermeldt in een proces-verbaal), wordt, als er gemeld wordt, het hier tot een ambtelijke melding gerekend. Merk overigens op dat niet de verdachte in dit voorbeeld de melder is, omdat ze niet *bewust* meldt, maar de politieambtenaar. Er zijn overigens ook zaken waarbij een verdachte *wel* bewust tijdens een verhoor over een politieman meldt. Als de politieambtenaar niet om die informatie heen kan, betreft het een burgermelding en geen ambtelijke melding.

Wat precies valt onder “de controle van de werkgever” is ook niet altijd even duidelijk af te bakenen. Wel duidelijk is dat dit in de praktijk bij een politieambtenaar breder wordt gezien dan bij andere ambtenaren. Als een Amsterdamse politie-ambtenaar in Groningen betrapt wordt op rijden onder invloed, dan zal meestal de Groningse politie daar het Amsterdamse korps van op de hoogte stellen. Een PIW-er uit Almere die hetzelfde overkomt, heeft veel minder kans dat zijn werkgever hier achter komt. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld huiselijk geweld, waar vooral bij het BIO nog wel eens melding van wordt gemaakt. Bij andere ambtenaren wordt zo’n zaak in de regel niet opgenomen bij het centraal registratiepunt integriteitsschendingen. Geconcludeerd kan worden dat bij de politie ook de meeste misdragingen in privé-situaties als integriteitsschending worden geregistreerd (in die zin is iemand 24 uur per dag politieman), waar bij de rest van de gemeenteambtenaren en de DJI medewerkers een duidelijkere scheiding bestaat tussen privé en professionele misdragingen.

Wat ten slotte hier ook niet als ‘ambtelijke melding’ wordt beschouwd, zijn algemene meldingen (aangifte) van diefstal. Bijvoorbeeld van een computer die vermist wordt of geld dat gestolen is uit een portemonnee op een bureau op het

werk. In dat geval meldt het *slachtoffer*. Het begrip slachtoffer is hier vrij ruim genomen: ook als materiaal van de organisatie gestolen is, wordt het niet als ambtelijke melding meegenomen. Ook schendingen die te maken hebben met discriminatie en intimidatie, worden niet als ambtelijke melding aangeduid, als de melder een slachtoffer is van de schending. Zodra een melder immers slachtoffer van de schending is, wordt wellicht een andere afweging gemaakt al dan niet te melden dan wanneer dat niet het geval is; al is ook hier de drempel om te melden waarschijnlijk hoog. Voor het melden van een diefstal binnen de organisatie zal de drempel van melden laag zijn, mede omdat vaak nog onduidelijk is wie de schender is. Hetzelfde geldt voor het voorbeeld van een politieagente die in een tweedehands zaak een politie uniform te koop ziet hangen. Het verkopen daarvan door de winkel is op zich geen strafbaar feit, maar de vraag is hoe de winkel eraan komt. Een melding hiervan is op zich een melding van een ambtenaar, maar wordt niet onder ‘ambtelijke melding’ meegenomen. *Wel* wordt het als ambtelijke melding meegenomen als de diefstal, of het geval van discriminatie, wordt gemeld door iemand anders dan de schender of het slachtoffer, die specifiek de dader kan benoemen. Bijvoorbeeld: “Ik heb ambtenaar X uit de kluis 11 horloges zien meenemen”. Aan deze melding ligt immers weer een duidelijk beslismoment ten grondslag.

Onderzoeksmethoden

Hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2 van het onderzoeksverslag wordt het dossieronderzoek beschreven om de eerste deelvraag van het onderzoek te beantwoorden: *Wie melden er welke integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid?* De onderzoeker is 11 dagen bij het BIO langs geweest om onderzoek te doen in het registratiesysteem integriteitsschendingen, 6 dagen bij Bureau Integriteit Amsterdam, en 7 dagen bij het BI&V van het DJI in Zwolle. In alle gevallen

zijn eerst de overzichten bekeken van alle schendingen van 2004 en 2005. Er is speciaal gescand op gevallen die interessant zijn voor dit onderzoek, namelijk die gevallen die tot een ambtelijke melding, of *mogelijk* tot een ambtelijke melding, gerekend kunnen worden. Van al deze gevallen zijn aantekeningen gemaakt. Van de overige meldingen zijn alleen algemene aantekeningen gemaakt; aantekeningen van trends die opvielen. In hoofdstuk 3 van dit onderzoeksverslag komen vooral de ambtelijke meldingen aan de orde, in dit deel alle meldingen.

Bij het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam staan in 2004, 82 zaken genummerd; in 2005, 134. Bij BIO is dit voor 2004, 176 zaaknummers (en 30 “300 nummers”) en in 2005 169 (en 15 “300 nummers”). Bij het BI&V gaat het om 104 (2004) en 128 (2005) geregistreerde zaken. Bij het BI&V moet daarbij worden opgemerkt het bij 12 zaken in 2004 en 20 zaken in 2005, gaat om zogenaamde “informatietaken” of een standaard onderzoek bij een uitbraak, waarbij bijvoorbeeld het OM een verzoek tot informatie indient bij het BI&V. Aangezien het hier niet gaat om een melding van een integriteitsschending, zijn deze niet meegenomen in het onderzoek, zodat het in totaal om precies 200 zaken gaat bij het BI&V over 2004 en 2005 samen. De zaken bij het BI&V zijn overigens niet per jaar geregistreerd. Alle nummers zijn opeenvolgend. Ze zijn geregistreerd per opdrachtgever: de betreffende instelling die het BI&V een opdracht heeft gegeven. Nadat vastgesteld was dat zaak 165 het eerste is aangemeld in 2004 en zaak 401 als laatste in 2005, zijn alle zaken die hier tussen vallen meegenomen. Daartoe is de registratie van alle instellingen en organisaties doorlopen op deze nummers.

Bij het BIO, BI en DJI geldt een registratieplicht, maar dat kan enigszins genuanceerd worden. Zo lijken de Bureaus Integriteit van Stadstoezicht en DWI alleen zaken aan te melden waar iets aan de hand bleek, niet de zaken waar bij

nader onderzoek de vermoedens niet bevestigd kunnen worden. En ook bij het BIO kan je je afvragen of alle interne vermoedens en zelfs disciplinaire straffen aan het eind van het jaar worden aangemeld bij het BIO (de zogenaamde '300 nummers'; straks meer hierover). Wel lijkt daar overigens een stijgende lijn in te zitten. Bij het BI&V van het DJI gaat het in de praktijk alleen om de opdrachten tot onderzoek zoals die zijn gedaan door de verschillende instellingen en organisaties die onder het DJI van het Ministerie van Justitie vallen.

Verder zijn er aantekeningen gemaakt van enkele zaken die niet zijn te classificeren als 'ambtelijke melding', maar waarvan duidelijk wordt dat collega's van de schending(en) op de hoogte moeten zijn geweest. Deze zaken kunnen immers interessante respondenten voor de interviews opleveren.

Enkele details ten aanzien van de dossiers: bij het BIO zijn alleen de zaken bekeken die door het BIO onderzocht zijn. Er zijn meldingen waar geen gegevens over zijn, omdat de onderzoeken elders zijn uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat het een agent van een ander korps blijkt te betreffen. In andere gevallen is ondersteuning gegeven aan een onderzoek naar een niet-Amsterdamse verdachte. Merk op dat al deze zaken wel een zaaksnummer hebben en dus bij de statistieken een rol kunnen spelen.

Er is besloten om de zogenaamde "300-nummers" niet mee te nemen. Dat zijn zaken die aangemeld worden bij het BIO door verschillende Amsterdamse politieonderdelen, maar die niet door het BIO zijn onderzocht. Vaak zijn ze disciplinair afgedaan; in ieder geval nooit strafrechtelijk. Opvallend is dat in deze zaken bijna altijd een sanctie is opgelegd; kennelijk worden niet alle onderzoeken, maar vooral de bewezen gevallen door de onderdelen aan het BIO gemeld. De reden dat de 300-zaken niet zijn meegenomen is dat de informatie over de melder dusdanig summier is, dat er weinig zinnigs over valt te zeggen in

het kader van dit onderzoek. Overigens is opvallend dat in vrijwel alle gevallen de 'leidinggevende' als melder staat gerubriceerd, ook al is zij niet degene die het balletje aan het rollen heeft gebracht (ook dat beïnvloedt uiteraard de statistieken over wie meldt; hierover later meer.)

Natuurlijk blijken er verschillen te zijn in de bestanden van het BI, BIO en BI&V. Bij het BIO begint in de dossiers elke zaak met een proces-verbaal of een onderzoeksrapport, bij het BI&V soms. Een proces-verbaal begint altijd met de aanleiding tot het onderzoek, die veel waardevolle informatie oplevert voor dit onderzoek. Bij het BI en BI&V daarentegen, is lang niet altijd een onderzoeksrapport aanwezig. Bijvoorbeeld omdat geen feitenonderzoek heeft plaatsgevonden, of omdat het onderzoeksrapport bij de dienst, instelling, of deelgemeente ligt waar de schending heeft plaatsgevonden. Dit heeft tot gevolg dat lang niet bij alle gevallen van het BI en BI&V (bij deze laatste wel beter dan de eerste) vast te stellen is wie de melder was. De gemiddelde omvang van een dossier is bij het BIO dan ook veel groter dan bij het BI en BI&V.

De internationale literatuur over klokkenluiden

In hoofdstuk 3 van dit rapport zal de tweede onderzoeksvraag beantwoord worden, *wat zijn de redenen voor het doen van meldingen?* Over de eerste onderzoeksvraag, betreffende wie welk type integriteitsschendingen meldt, is nauwelijks eerder onderzoek bekend. Over de redenen van het doen van ambtelijke meldingen daarentegen, is veel meer data beschikbaar: met name binnen de bedrijfskundige literatuur is veel informatie te vinden over klokkenluiden, *whistleblowing* in het Engels¹. Een veel gebruikte definitie

¹ De term 'whistleblowing' wordt in de Verenigde Staten sinds 1971 gebruikt (Vandekerckhove, W. (2006). Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. Aldershot, Ashgate. Meestal wordt de term aan Ralph Nader toegeschreven die het in 1972 voor het eerst gebruikte. De eer voor het introduceren van het Nederlandse equivalent 'klokkenluider' komt op naam van Mark Bovens, die er

hiervan, is van Near en Miceli (1985: 4): “The disclosure by organizational members (former or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action.” In deze definitie komt "illegal, immoral, or illegitimate practices" dicht in de buurt van wat hier met integriteitsschendingen wordt bedoeld.

Zowel klokkenluiden als "whistleblowing" wordt geassocieerd met het maken van veel lawaai, vandaar dat beide termen soms expliciet voor het naar buiten treden met informatie wordt gebruikt. Lekken naar de pers bijvoorbeeld. Hoewel er veel verschillende definities voor klokkenluiden zijn gebruikt in onderzoek, is meestal zowel intern als ‘extern’ melden er een onderdeel van (bijv., Near and Miceli 1987; Chiu 2003). Bij de eerste studies naar klokkenluiden in de jaren tachtig, was er veel onenigheid of intern melden als een vorm van klokkenluiden moest worden gezien. Near and Miceli (1996: 509) beweren echter in een gezaghebbend artikel dat “empirical results have indicated that the basic process of whistle-blowing tends to be the same in either case.” Tegenwoordig is de regel dat wetenschappelijke onderzoekers met klokkenluiden zowel intern als extern melden bedoelen. Dat betekent dat de conclusies over klokkenluiden² uit de internationale literatuur hier kunnen helpen bij het beantwoorden van de vraag naar de redenen van het al dan niet doen van een ambtelijke melding.

in 1990 in zijn proefschrift over schreef (Bovens, M. (1990). Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over de aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke gehoorzaamheid. Zwolle, Tjeenk Willink.

Zowel klokkenluiden als ‘op een fluitje blazen’ gaan gepaard met veel lawaai. Toch zijn er ook interessante verschillen tussen beide metaforen. Op een fluitje blazen doet denken aan een scheidsrechter of politie agent die iets wil tegen houden/ stoppen. Klokkenluiden daarentegen doet meer denken aan het vragen om hulp. Zie verder: Vandekerckhove, W. (2006). Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. Aldershot, Ashgate.

² Trevino en Victor (Trevino, L. K. and B. Victor (1992). "Peer Reporting of Unethical Behavior: A Social Context Perspective." Academy of Management Journal 35(1): 38-64) beschouwen ‘peer reporting’ als een vorm van ‘whistle-blowing’.

Echter, uit de verschillende review artikelen over onderzoek naar klokkenluiden (bijv., Near and Miceli 1996; Maesschalk and Ornelis 2003) wordt snel duidelijk dat de meeste onderzoeken *kwantitatief* van aard zijn (interessante uitzonderingen vormen o.a. (Rothschild and Miethe 1999; King and Hermodson 2000; Pershing 2003)); Maesschalk en Ornelis (2003: 539): “Het valt trouwens te verwachten dat voor dit soort inzichten in de diepere mechanismen die aan het klokkenluiden ten grondslag liggen (veeleer dan gewoon de identificatie van verklarende variabelen) enquêteonderzoek niet zal volstaan en zal gecombineerd moeten worden met meer kwalitatieve vormen van onderzoek.” Het klokkenluiden wordt in kwantitatieve studies bestudeerd buiten de eigen unieke context. Nadeel hiervan is dat de daad van melden vaak veroorzaakt lijkt buiten de melder zelf. In zekere zin 'verdwijnt' de melder samen met de melding en de schending in de statistieken. De statistieken brengen vele factoren en variabelen aan het licht die zeker relevant zijn om het fenomeen klokkenluiden te begrijpen (zie Bijlage A), maar het negeert noodzakelijkerwijze de context van elke casus. Het zegt ook weinig over de *redenen* van melden, wat toch de onderzoeksvraag is hier. Hoewel het bijvoorbeeld interessant is te weten dat groepsgrrootte correleert met de kans op klokkenluiden (Miceli and Near 1988; Miceli, Dozier et al. 1991), zegt dit weinig over de causaliteit ervan.

Behalve dat de bestaande studies kwantitatief van aard zijn, gelden bij het overnemen van conclusies uit de internationale literatuur meerdere beperkingen, zoals: “The quantity and quality of research are both too low at this point to have produced definitive conclusions, so more research is required before we will have clear answers to the question of why observers of wrongdoing choose to blow the whistle.” (Near and Miceli 1996: 515). Een andere waarschuwing komt ook van Near en Miceli (1996: 508): “We limit our discussion to whistle-blowing in the context of U.S. society. Very little has been published on this topic outside North America and Great Britain ... Thus research is needed to

examine whistle-blowing ... in different countries.” Brody et al. (1998) concludeerden dat er grote verschillen zijn in ethische percepties van Amerikaanse en Japanse studenten als het op klokkenluiden aankomt. Aangezien er vele contingenties bestaan bij klokkenluiden, zoals eerder geconstateerd, kan de cultuur waarin de klok wordt geluid, niet worden genegeerd. Rothschild en Miethe (1999: 116): “Whistle-blowing occurs within an organizational context, and we believe that any adequate theory of its prevalence and correlates must examine this context.” Bovendien, de meeste van de bestaande studies naar klokkenluiden zijn gedaan onder werknemers van private organisaties (interessante uitzonderingen vormen een studie binnen de U.S. navy door Pershing (2003) en een studie onder verpleegsters door King en Hermodson (2000)), hoewel men kan verwachten dat gevoelens en redenen tussen de publieke en de private sector verschillen als het op een handeling als klokkenluiden aankomt.

De interviews

Het overzicht van de internationale literatuur biedt genoeg redenen kwalitatief onderzoek in de context van het Nederlands openbaar bestuur uit te voeren naar de redenen van het doen van ambtelijke meldingen, waar in hoofdstuk 3 van dit rapport verslag van zal worden gedaan. Voor het onderzoek zijn 25 interviews gehouden bij 3 organisaties: 13 bij de politie Amsterdam-Amstelland, 6 binnen de gemeente Amsterdam (samen zijn dit dus alle gemeenteamttenaren van Amsterdam) en 6 binnen het DJI (5 PIW-ers en 1 psychologe). De gesprekken zijn allen met ambtelijke melders geweest. De namen zijn naar voren gekomen tijdens de dossier studies (zie hoofdstuk 2 voor toelichting hierover). Lang niet alle gevallen die als ambtelijke melding waren gekwalificeerd, kwamen overigens in aanmerking. De zaak moet bijvoorbeeld volledig zijn afgedaan om in dit onderzoek meegenomen te worden.

Vrijwel alle personen die benaderd zijn voor een interview, hebben daar ook in toegestemd. Bij het BIO hebben alle aangegeven personen toegestemd in een interview. Piet Keesman heeft in al deze zaken bemiddeld. Voor het BI is contact opgenomen met de Bureaus Integriteit van de Dienst Stadstoezicht en de Dienst Werk en Inkomen. Alle 6 respondenten van de gemeente Amsterdam werken dus bij deze diensten³. Bij het DJI werken de 6 respondenten in penitentiaire inrichtingen. In al deze gevallen is eerst contact opgenomen met de algemeen directeur van de betreffende penitentiaire instelling waar een mogelijke respondent werkzaam is. Na toestemming, die in alle gevallen is verleend, kon contact met de respondent worden opgenomen.

De beschreven selectiewijze van de respondenten is, voor zover bekend, internationaal uniek. Door de respondenten op te sporen in bestaande registraties, zijn enkele valkuilen ontweken die in enkele onderzoeken worden genoemd waarin interviews met klokkenluiders zijn gehouden. Rothschild en Miethe (1999: 108/109): “Various approaches to the study of whistle-blowers have been taken. Previous researchers have identified a small number of high-profile whistle-blowers from media sources and performed case studies (Glazer and Glazer 1989). Others (Jos, Thompkins et al. 1989) have derived samples of whistle-blowers from support agencies (e.g., Government Accountability Project), and still others have drawn a sample from a single occupation. Unfortunately, however, these strategies are limited because they tend to yield atypical samples (e.g., high-profile cases) and are unable to compare different types of whistle-blowers (e.g., internal versus external whistle-blowers) with other types of employees (e.g., non-observers and silent observers).”

Alle interviews betroffen zogenaamde “open interviews”. Ook deze fase van het onderzoek was explorerend van aard. Samen met de respondent is het proces

³ Ten tijde van de melding althans.

vanaf het stadium van waarnemen van een schending doorgenomen. Steeds is er expliciet gevraagd naar de redenen om te melden, wat daar tegen pleitte, hoe collega's ermee omgingen (voor en na de melding), wat de relaties waren en zijn met de schender en de instantie waar gemeld is, wat de ervaringen zijn van het doen van een melding en wat er wat betreft melden verbeterd kan worden in de eigen organisatie. De interviews duurden gemiddeld een uur. De meeste interviews bleken emotioneel zeer beladen. Het bleek dat vrijwel alle melders lang over het melden hebben nagedacht. Dat betekent dat de redenen wel en niet te melden de respondenten nog helder voor de geest stonden. Vaak is opgemerkt dat er veel slaap door is verloren.

Om cross-case patronen te vinden in exploratieve studies, raadt Eisenhardt (1989: 541) technieken aan die de onderzoeker dwingen verder te gaan dan de eerste indrukken:

“Overall, the idea behind these cross-case searching tactics is to force investigators to go beyond initial impressions, especially through the use of structured and diverse lenses on the data. These tactics improve the likelihood of accurate and reliable theory, that is, a theory with a close fit with the data. Also, cross-case searching techniques enhance the possibility that the investigators will capture the novel findings which may exist in the data.”

Meestal worden wetenschappers na het houden van 25 exploratieve open interviews overspoeld door een enorme hoeveelheid data. Zo ook in dit geval (de interviewverslagen bestaan in totaal uit zo'n 2100 woorden). De suggestie van Miles en Huberman (1994) om een zogenaamd monster-grid te gebruiken, is hier opgevolgd: op één as van de grid staan de 25 melders, op de andere categorieën zoals “genoemde redenen om te melden” en “genoemde redenen om

niet te melden”. De cellen van de grid zijn dus niet gevuld met getallen, maar met woorden; citaties uit de interviews (Swamborn 2003: 16). Uit deze grid zijn patronen gedestilleerd, die weer tegen de data zijn afgezet. Dit inductieve proces is vele malen herhaald waarna dit rapport is geschreven. Eisenhardt (1989: 541):

“From the within-site analysis plus various cross-site tactics and overall impressions, tentative themes, concepts, and possibly even relationships emerge. The next step of this highly iterative process is to compare systematically the emergent frame with the evidence from each case in order to assess how well or poorly it fits with case data. The central idea is that researchers constantly compare theory with data-iterating toward a theory which closely fits the data. A close fit is important to building good theory because it takes advantage of the new insights possible from the data and yields an empirically valid theory.”

Conclusie

Inmiddels is helder wat de basis begrippen van dit onderzoek inhouden, wat we weten uit internationaal onderzoek over het fenomeen klokkenluiden en hoe het onderzoek is verricht naar de hoofdvraag van dit rapport. In de volgende hoofdstukken zal verslag van het empirisch onderzoek worden gedaan.

HOOFDSTUK 2: HOE HET BALLETJE IS GAAN ROLLEN

In hoofdstuk 2 zal de eerste deelvraag worden beantwoord: *Wie melden er welke integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid?*

Verwachtingen

Kwantitatief onderzoek heeft als groot voordeel dat het de werkelijkheid overzichtelijk in tabellen en cijfers weer kan geven. Het nadeel is echter dat die werkelijkheid veel geweld wordt aangedaan door haar te reduceren tot cijfers. Kwantitatief onderzoek kan allerlei factoren naar boven halen die een rol spelen bij het meldproces (zie Bijlage A) en vaststellen of er correlaties bestaan, maar minder goed wat de zwaarte is van een factor in het daadwerkelijke afwegingsproces. Daarvoor moeten het meldproces en de afweging zelf worden bestudeerd. Bij het bestuderen van de vele integriteitsmeldingen tijdens dit onderzoek kwam erg duidelijk naar voren dat kwalitatief onderzoek noodzakelijk is omdat elke zaak verschilt (zie ook de discussie hierboven over de definities). Natuurlijk is classificatie onvermijdelijk, maar er mag nooit vergeten worden dat elke zaak haar eigen unieke contingenties kent.

In de onderzoeksopzet van dit onderzoek stond over de vraag wie welke integriteitsschendingen meldt: *Wie melden er misstanden in overheidsorganisaties?* Uit onderzoek naar de achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten (Huberts, Hulsebosch et al. 2004) blijkt dat het meestal uitvoerende (29%) of leidinggevende ambtenaren (32%) zijn die de informatie geven die leidt tot een onderzoek. Toch melden ook burgers (vermoedens van) integriteitsschendingen (14%). Deze percentages komen ongeveer overeen met een onderzoek van Nelen (2003) naar de herkomst van de meldingen aan het Centraal Registratiepunt van de gemeente Amsterdam. Van de meldingen is 65% afkomstig uit de

gemeentelijke organisatie. 31% wordt door een burger gemeld. Onduidelijk is of er grote verschillen bestaan tussen de gemelde typen integriteitsschendingen.

Hieruit komt een beeld naar voren als zouden veel meldingen als ‘ambtelijke melding’ beschouwd kunnen worden, wellicht zelfs in twee derde van de gevallen; een beeld dus van veel oplettende ambtenaren die de schendingen van collega’s en ondergeschikten doorgeven. Opvallend is dat het ook bij het BIO volgens de officiële registratie zo blijkt te zijn dat ongeveer een derde van de meldingen van burgers komt, een derde van leidinggevend en een derde van collega’s. In potentie betekent dat dus dat ook hier ongeveer twee derde van de meldingen tot de ‘ambtelijke meldingen’ gerekend kunnen worden. Bij het BI en BI&V wordt overigens niet specifiek geregistreerd wie de melder is.

Bevindingen

Tijdens het bestuderen van de archieven vielen verschillende categorieën meldingen op. Deze ontstonden door niet alleen te kijken naar het type melder, maar ook door te letten op de relatie van de melder(s) met de verdachte(n):

1. zaken die ontstaan uit lopende onderzoeken (BIO), reguliere controles, accountants of de politie (BI), of door politie, beveiliging e.d. (BI&V).
2. zaken die ontstaan omdat iets gestolen is in de organisatie, zonder duidelijke verdachte.
3. zaken die ontstaan na een melding door collega’s, met de melder als (vermeend) slachtoffer van de schending.
4. zaken die ontstaan na een ambtelijke melding.
5. zaken die ontstaan door meldingen van burgers/klanten/justitiabelen bedrijven die ook belanghebbende zijn in de zaak.
6. zaken die ontstaan door meldingen van burgers/ klanten/ bedrijven/ justitiabelen die geen belanghebbende zijn in de zaak.

In de tabellen 1 t/m 3 staan deze categorieën en het aantal zaken dat onder die categorie kan worden ondergebracht. Tabel 4 is een cumulatieve tabel voor alle drie de organisaties. In de tabellen 1 t/m 3 valt allereerst op dat de eerder aangehaalde *impressies* uit eerdere onderzoeken (Nelen 2003; Huberts, Hulsebosch et al. 2004) niet kloppen. Het percentage van zaken dat hier gekwalificeerd wordt als ‘ambtelijke melding’, ligt ver beneden het hierboven genoemde percentage. Slechts 9 procent van alle onderzoeken start met een ambtelijke melding. Zeer opvallend is overigens dat dat in alle drie de registraties ook precies 9 procent is. Het gaat hier kort gezegd om werknemers die een melding doen over een collega, zonder dat ze zelf belanghebbende zijn in de zaak.

Tabel 1: Waar de informatie oorspronkelijk vandaan komt bij het BIO, in 2004 & 2005

BIO 2004&2005	Categorie	Aantal zaken	Percentage
1	informatie uit lopend onderzoek en standaard controles	132	39
2	diefstal	18	5
3	melding met de melder als slachtoffer van schending/ huiselijk geweld	20	6
4	ambtelijke melding	32	9
5	burgers/klanten/bedrijven die belanghebbende zijn in de zaak	100	29
6	burgers/klanten/bedrijven die geen belanghebbende zijn in de zaak	11	3
7	restcategorie	26	8
Totaal		339	99 ⁴

⁴ Aangezien de percentages zijn afgerond, kan het zijn dat de opgetelde percentages geen 100% vormen.

Tabel 2: Waar de informatie oorspronkelijk vandaan komt bij Bureau Integriteit, in 2004 & 2005

BI 2004&2005	Categorie	Aantal zaken	Percentage
1	informatie uit controles, accountants, van de politie, etc.	77	35
2	diefstal	26	12
3	melding met de melder als slachtoffer van schending	23	10
4	ambtelijke melding	21	9
5	burgers/klanten/bedrijven die belanghebbende zijn in de zaak	34	15
6	burgers/klanten/bedrijven die geen belanghebbenden zijn in de zaak	10	5
7	rest categorie	31	14
Totaal		222	100

Tabel 3: Waar de informatie oorspronkelijk vandaan komt bij het Bureau Integriteit & Veiligheid van het DJI, in 2004 & 2005

BI 2004&2005	Categorie	Aantal zaken	Percentage
1	informatie van politie, lopend onderzoek, etc.	69	35
2	diefstal	16	8
3	ambtelijke melding met de melder als slachtoffer van schending	24	12
4	ambtelijke melding	18	9
5+6	justitiabelen	55	28
7	restcategorie	18	9
Totaal		200	101 ⁵

⁵ Aangezien de percentages zijn afgerond, kan het zijn dat de opgetelde percentages geen 100% vormen.

Tabel 4: Waar de meldingen vandaan komen bij de 3 organisaties

BI 2004&2005	Categorie	Percentage
1	informatie uit controles, accountants of de politie	35-39
2	diefstal	5-12
3	ambtelijke melding met de melder als slachtoffer van de schending	6-12
4	ambtelijke melding	9 (!)
5	burgers/bedrijven/justitiabe len die belanghebbende zijn in de zaak	15-29
6	burgers/bedrijven/justitiabe len die geen belanghebbende zijn in de zaak	3-5
7	restcategorie	8-14

Verreweg de meeste zaken (35%-39%) worden aangemeld door politieonderzoek, recherche diensten, accountantscontroles, audits, e.d., en door burgers, justitiabelen en bedrijven die ergens het slachtoffer van (menen te) zijn (15%-29%).⁶ Als er in de officiële statistieken sprake is van een melding door een ambtenaar, dan gaat het meestal om een ambtenaar die de administratie

⁶ Er blijken relatief veel zaken door burgers en justitiabelen ('klanten' van de diensten) te worden gemeld. Bij het traceren van veel zaken die bij het BIO onder "leidinggevende" of "collega" in de algemene administratie staan vermeld, blijkt dat de melding toch vaak afkomstig is van een burger. Niet altijd via een aangifte, maar bijvoorbeeld via een verhoor of straatgesprek. Enkele voorbeelden: een politieambtenaar meldt bij zijn leidinggevende dat zijn vriendin door de sociale dienst is gecontroleerd en dat er sprake is van samenwonen. De vriendin moet nu een uitkering terugbetalen. De melder is in dit geval de schender zelf, maar staat onder "leidinggevende" in het systeem. Een ander voorbeeld is een verdachte die tijdens zijn verhoor expliciet de naam noemt van een agent die hem in het verleden onzedelijk betast zou hebben. Zoiets staat snel onder "leidinggevende", terwijl de melder de burger blijkt te zijn.

controleert, of een opsporingsambtenaar. Dan betreft het dus niet een ambtelijke melding. Verder zijn er veel zaken waarbij een ambtenaar weliswaar meldt, maar waarbij hij of zij ook direct slachtoffer is, bijvoorbeeld een leidinggevende die bedreigd wordt tijdens een negatief evaluatiegesprek (6%-12%). En ten slotte zijn er veel meldingen die gerubriceerd staan onder 'melding collega', waarbij sprake is van een algemene melding van diefstal (5%-12%) waarbij de dader onbekend is (en meestal ook onbekend blijft, zie ook Nelen 2003: 14). Kortom, impressies als zouden er veel interne klokkenluiders aan het begin staan van interne integriteitsonderzoeken in het Nederlands openbaar bestuur, zijn onjuist.

Wat opvalt aan meldingen door burgers, is dat de melders vrijwel altijd direct bij de zaak zijn betrokken, meestal als slachtoffer. Er zijn nauwelijks gevallen aangetroffen van burgers die een schending van een ambtenaar waarnemen, verder in het geheel niet bij de zaak betrokken zijn, en daar vervolgens melding van doen.

Anonieme meldingen blijken zeldzaam. Ze komen maar enkele malen per jaar voor. Ze blijken zowel van burgers als van medewerkers te kunnen komen.

Er is een verdere specificatie per categorie te maken, vooral ook naar het *type* schending:

Categorie 1 bevat alle mogelijke schendingen. Er zijn echter per organisatie wel een paar categorieën die eruit springen. Zo gaat het bij het BI in 46% van de zaken om fraude en diefstal. Bij het DJI is dit slechts derde met 13%. Daar is de grootste categorie: misdragingen in eigen tijd (33%). Het gaat dan vaak om ongeoorloofde contacten met (ex-)justitiabelen. Bij het BIO is met 45% 'misbruik van informatie' duidelijk de belangrijkste schending binnen deze

categorie. Het gaat dan vaak om het lekken van informatie dat in ander (opsporings)onderzoek naar voren komt. Tweede bij het BIO staat, met 23 %, ‘misdragingen in eigen tijd’.

Bij **categorie 2** gaat het om diefstal binnen de organisatie. Dat gebeurt in elke organisatie. Het is een speciale categorie als het om melden gaat, omdat er geen duidelijke verdachte wanneer de melding wordt gedaan. Er is dus ook geen relatie tussen de melder en de schender.

Bij **categorie 3** is de melder zelf ook slachtoffer. Het gaat hier uitsluitend om (seksuele) intimidatie, discriminatie, en geweldszaken. Bij het BIO zijn ook zaken meegenomen die onder huiselijk geweld vallen. Ook vallen hier zaken onder als een leidinggevende die ernstig bedreigd wordt na een negatieve evaluatie van een medewerker.

Categorie 4 zijn de ambtelijke meldingen. Het betreft bij alle organisaties alle mogelijke schendingen. Toch zijn de meldingen in deze categorie niet geheel gelijk verdeeld over de 9 typen schendingen. Bij het BI zijn twee koplopers aan te wijzen: ‘fraude en diefstal’ met 30% en ‘verspilling en wanprestatie’ met 26%. Bij het BIO is met 31% ‘misbruik van informatie’ het vaakst voorkomend. Bij het BI&V zijn ‘ongeoorloofd geweld’ en ‘ongeoorloofd contact met justitiabelen’ met ieder zo’n 25% het vaakst aangetroffen in deze categorie.

In alle gevallen die hier tot de ambtelijke meldingen worden gerekend, is vroeger of later sprake van één of meerdere concrete verdachte(n).

De **categorieën 5 en 6** betreffen de burgers, justitiabelen en bedrijven, oftewel de ‘klanten’ van de overheid als melders. Categorie 5 bevat veel meer zaken dan categorie 6: bij de zaken die burgers melden, zijn ze meestal zelf op de één of

andere manier betrokken als belanghebbende. Onder deze categorieën vallen alle mogelijke typen schendingen, maar bij het Bureau Integriteit zijn de melders toch het meest (vermeend) slachtoffer van corruptie, fraude en diefstal (46%). Bij de politie gaat het hier met name om zaken waarbij geweld is gebruikt en vermeend ongeoorloofd politie optreden (30%), en meldingen van misbruik van informatie (34%). Bij het BI&V is het meestal niet mogelijk vast te stellen wat het belang van de meldende justitiabele is. Ook is niet goed vast te stellen in hoeverre de melder bij de zaak betrokken is. Wel is duidelijk dat de meeste meldingen gaan over vermoedens van contrabande, ongeoorloofd geweld door PIW-ers en ongeoorloofd contact door PIW-ers (meestal: *PIW-sters*) met justitiabelen; elk van deze schendingen is verantwoordelijk voor ongeveer een derde van de meldingen in deze categorie.

Conclusie

De verwachting was dat ongeveer twee derde van de interne onderzoeken naar integriteit binnen de Nederlandse overheid, zou beginnen door meldingen binnen de eigen diensten. Dit blijkt binnen de drie onderzochte organisaties veel genuanceerder te liggen. De meeste onderzoeken beginnen door reguliere controles, onderzoeken en accountants. Slechts 9 procent van de onderzoeken beginnen na een ‘ambtelijke melding’. Anonieme meldingen, zowel door het eigen personeel als door burgers, komen zeer weinig voor.

HOOFDSTUK 3: DE OORZAKEN VAN MELDINGEN

In hoofdstuk 3 zal de tweede onderzoeksvraag worden beantwoord: *wat zijn de redenen voor het doen van meldingen?*

Wat opviel tijdens de dossier studie

Redenen van melden binnen elke categorie meldingen

De redenen voor het melden van vermoedens van integriteitsschendingen zijn in de eerste categorie duidelijk: het is de specifieke taak en opdracht van de ambtenaar.

Ook bij de tweede categorie zijn de redenen van melden duidelijk: iets is gestolen en dat wordt geregistreerd. Niemand weet of het de meest directe collega is, of de schoonmaak ploeg. Opvallend is overigens dat de dader van deze schendingen vrijwel nooit gevonden worden.

De redenen van de meldingen binnen categorie 3 hebben te maken met het feit dat de melder zelf ook slachtoffer is: de melder wil dat de schending stopt en (vaak) dat de schender wordt gestraft. Uit de dossiers blijkt wel dat de drempel om dit te melden erg hoog is voor het slachtoffer.

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, hebben de redenen van meldingen in categorie 5 te maken met een eigen belang. Vaak is de melder slachtoffer en wil hij of zij dat er iets aan een situatie wordt gedaan die als onrechtvaardig wordt beschouwd.

Alleen binnen categorie 4 zijn de redenen van melden niet meteen duidelijk. Veel informatie over de redenen van deze meldingen zijn niet aangetroffen

binnen de dossiers, maar er is hier en daar wel wat informatie aangetroffen aangaande de factoren die melden beïnvloeden. Vooral in de aangetroffen getuigenverhoren. Zoals ook duidelijk blijkt in de internationale literatuur over klokkenluiden, spelen de gevolgen voor de melder een belangrijke rol bij de afweging al dan niet te melden. Hier gaat het echter niet zozeer om strafmaatregelen van de organisatie, waar in de klokkenluiderliteratuur sterk voor wordt gewaarschuwd. Het gaat hier vooral om de angst voor de reacties van de directe collega's: niemand wil als "*matennaaier*" gezien worden; als iemand die collega's "*verlinkt*". De groepsdynamiek en angst voor vergelding vanuit de groep belemmeren in sterke mate het melden van integriteitsschendingen. Als er dan toch gemeld wordt, wordt vaak "*mijn integriteit*" of "*mijn waarden en normen*" genoemd als doorslaggevende factor.

De ambtelijke meldingen blijken te kunnen worden verdeeld in meldingen waarbij de melder en de dader wel, en meldingen waarbij ze geen goede relatie hadden. Dat laatste komt overigens maar sporadisch voor. Als die relatie goed is, (of althans, niet slecht) valt op dat naast de angst voor de gevolgen voor de melder, de angst voor de *gevolgen voor de dader*, als belangrijk obstakel voor melden wordt gezien. Over het algemeen blijken de melders zich bewust van de mogelijke vervelende gevolgen van het melden voor de dader en voelen ze zich hier verantwoordelijk voor. "*Je wilt niet zomaar een collega aangeven ... Ik was bang voor de consequenties voor X (de verdachte)* "; "*In het begin heb ik wel aangegeven dat ik het melden moeilijk vond, omdat X (de verdachte) een kind heeft en dat ik het rottig vind dat hij ontslagen kan worden, wat de gevolgen zijn voor zijn gezin.*"

Leeftijd, geslacht en opleiding (de wat makkelijker te meten factoren) lijken op het eerste gezicht niet op een duidelijke trend te duiden.

De dossiers blijken, zoals verwacht, verder niet veel informatie te bevatten over de factoren die het melden beïnvloeden. De dossiers richten zich meer op de feitelijke omstandigheden van de schendingen en schenders. Daarom is besloten om middels 25 interviews te achterhalen wat de redenen zijn voor het doen van een ambtelijke melding.

Uitkomsten van de interviews

Algemeen

Leeftijd, geslacht en opleiding laten ook bij de interviews geen duidelijke trend zien, hoewel het zeldzaam is dat een persoon iets meldt voor hij/zij vijf jaar bij de organisatie zit. Vaak is genoemd dat het voor jongeren extra moeilijk moet zijn om iets te melden: die moeten eerst nog aan de organisatie en de groep wennen en zullen niet snel durven iets buiten de groep te melden. Anderzijds kunnen bepaalde schendingen nieuwelingen opvallen, die door ouderen inmiddels als ‘normaal’ worden gezien. Zo is vaak genoemd dat de cultuur binnen de politie t.a.v. verschillende schendingen duidelijk is veranderd in de loop der tijd. De enkele jongeren die geïnterviewd waren, gaven aan wel iets van integriteit te hebben gehoord voor ze gingen werken, maar dat die ‘voorlichting’ niet goed aansloot op de praktijk. Het lijkt daarom een goed idee om bij centrale opleidingen bij de politie en DJI tot agent of PIW-er, niet alleen aandacht aan integriteit in het algemeen te besteden, maar ook te bespreken wat te doen als in de praktijk dingen misgaan. Daarbij lijkt het zeer nuttig om jonge melders hun concrete verhaal te laten vertellen en vragen te laten beantwoorden.

Redenen voor het doen van een melding

De belangrijkste reden iets te melden is dat er iets verkeerd is gebeurd en dat daar iets aan gedaan moet worden. Met andere woorden, de waarneming van de vermeende schending doet een moreel beroep op de melder, die vindt dat hij of

zij dat niet stil mag houden. *“Een chef heeft een voorbeeldfunctie, die moet ook anderen op hun functioneren wijzen, dat kon ik niet verkroppen! Ik vond het misselijk wat hij deed.”*; *“Ik heb een sterk rechtvaardigheidsgevoel, dat zit in je karakter.”*; *“Ik liep de hele dag te malen, maar dacht, als ik het niet doe, krijg ik spijt.”*; *“Je geweten gaat knagen als je niet meldt ...Integriteit is nummer 1, geen rotte appels en peren in ons bedrijf.”*; *“Als ik iets niet vind kloppen, maak ik er melding van, als je ergens iets van afweet, als je dat verzwijgt, doe je er stiekem aan mee, hetzelfde is dat er zonder heler geen dief is.”*; *“Dit kon niet doorgaan, logisch. Ongelofelijk dat ze dat zomaar flikten.”*; *“Je bent het gewoon verplicht, je moet het doen.”*; *“We spreken gedetineerden aan op fout gedrag, dan kan je dat als PIW-er niet zelf doen. Dan verlaag je je”*. Een gevoel van **rechtvaardigheid** zet dus aan tot melden. Rothschild en Miethe (1999: 119) concludeerden eerder hetzelfde: “Whistleblowers in our study often cited professional norms and values as setting the stage for their disclosure. Many said that their own personal values, grounded in their religious or humane traditions, moved them. Of the sample, 79% of our interview respondents spoke of the personally held values that drove them to act.”

Aan het gevoel van rechtvaardigheid gerelateerd, is **veiligheid** als specifieke reden genoemd voor het melden door 5 van de 5 PIW-ers die hier zijn geïnterviewd. De schendingen waar het om ging waren ongeoorloofd geweld jegens justitiabelen, contrabande (m.n. mobieltjes en softdrugs), en ongeoorloofde contacten met justitiabelen. *“Het ging om misbruik van geweld. Je kan je collega’s wel een hand boven het hoofd houden, maar niet ten koste van alles. Als iemands veiligheid in geding is, moet ik er wel een melding van maken.”*; *“Dit moest in de gaten worden gehouden. Het is ook mijn veiligheid waar het hier om gaat.”*; *“Ik moest daar iets mee doen ... voor onze veiligheid is het erg belangrijk ...Als een collega corrupt is, komt mijn veiligheid in gevaar.”*; *“Het gaat om de orde en veiligheid, zo’n iemand kan haar vragen spullen mee te*

nemen. Stel je voor dat er iets zou gebeuren, dat er iets binnen komt, dan kan iemands leven ervan afhangen.” Zoals straks duidelijk zal worden, zijn groepsprocessen en de angst voor matennaai te worden uitgemaakt, belangrijke redenen om *niet* te melden. Vanuit dat oogpunt is het interessant dat juist binnen penitentiaire inrichtingen, waar veelal in groepen gewerkt wordt waar collega's sterk van elkaar afhankelijk zijn (ze leven in een wereld waar veel geweld voorkomt), de belangrijkste reden om te melden juist de groep zelf is. Opvallend is daarom dat veel benadrukt wordt dat de collega's van PIW-ers (en de justitiabelen) gevaar lopen door het gedrag van de schender. Het melden wordt, met andere woorden, niet gerechtvaardigd vanuit een publiek belang, maar juist vanuit het belang van de eigen groep. Terwijl ook 'silent observers' vaak *niet* melden om precies dezelfde reden: ze zijn bang dat de groep erdoor geschaad wordt.

Het gevoel van rechtvaardigheid als reden om te melden hangt ook duidelijk samen met *de ernst van een schending*. In dit onderzoek is tevens een persoon geïnterviewd die iets niet gemeld heeft. Ze verklaarde: *“Het hangt wel af van de ernst van de overtreding: iets ernstigs zou ik wel melden.”* Het ging hier om verkeerd klokken, wat opvallend genoeg door andere melders wel gemeld is en wel als zeer ernstig werd aangemerkt. Wellicht dat een verschil tussen een melder en een niet-melder van dezelfde waarneming zit in het verschil van de gepercipieerde ernst van de situatie. Je zou zoiets ook een verschil in rechtvaardigheidsgevoel kunnen noemen.

Een andere reden om te melden is *zelfprotectie* van de melder. *“Mijn chef zei ooit: als je niet meldt, word je ervoor gestraft.”; “Ik heb het hele weekend lopen twijfelen, maar ik wist het, en dan ben ik strafbaar als ik niks zeg, terwijl ik niks heb gedaan, ik wilde niet meegetrokken worden!”; “Ik was ook bang dat als ik niet zou melden, en er gebeurt iets, dan ben ik zuur. Dan zit je bij hetzelfde*

bureau, maar dan aan de andere kant van de tafel; dat zei mijn leidinggevende ook.”; “Nadat een andere collega van me ontslagen was, dacht ik: straks word ik hier in mee gezogen, toen heb ik er direct melding van gemaakt.”; “Uit zelfbehoud wilde ik er niet bij betrokken raken.”; “Je rook drank! Heel sterk ...Als ik hem had laten rijden, had ik een probleem gehad.” Rothschild and Miethe (1999: 119): “In another 11% of these cases, their motivations would have to be classified as chiefly defensive, in the sense that they feared that if they did not report and the malfeasance was eventually discovered, that it would be blamed on them.”

Ook een reden die meerdere malen is genoemd, is **protectie van de schender**. Consideratie voor de vermeende schender kan dus een reden zijn om te melden, bijvoorbeeld om teveel roddels te voorkomen. Dan gaat het vooral om zaken waar de melder niet zeker is van de informatie, maar de informatie schadelijk vindt voor de verdachte en uit diens belang de zaak uitgezocht wil hebben; om eventueel de naam te zuiveren dus. *“Als je naam genoemd wordt, ben je al beschadigd, dan kan het maar beter uitgezocht worden. Als een gedetineerde tegen me zegt: ‘ik heb haar zien zoenen met een gedetineerde’, en dat meer gedetineerden dat weten, dan kan dat niet. Daarmee breng je ook de veiligheid van je collega’s in gevaar.”; “We moesten het doen. Uit bescherming van onze collega: zulke verhalen kun je niet hebben over je op straat, dat moest uitgezocht worden; als het niet waar was, kon hij gezuiverd worden; we moesten het dus doen voor zijn duidelijkheid; uit bescherming dus voor de collega.”; “Uit een gevoel van bescherming heb ik gemeld. We hadden een hecht team en om hem te beschermen moest die roddel worden uitgezocht.”; “Aangezien ze het makkelijk konden checken, kon zijn naam ook gezuiverd worden, anders had ik waarschijnlijk niet gemeld.”*

Verder wordt nog wel eens als reden de *functie van leidinggevende* genoemd, vooral door degenen die recent tot leidinggevende zijn bevorderd. *“Als de leidinggevende er niet is, ben ik verantwoordelijk, dus moest ik dat oppakken.”*; *“Lang heb ik mijn mond dicht gehouden, maar nu had ik een leidinggevende functie, nu moest ik het doen.”*

Redenen om vermoedens niet te melden

Er werden ook redenen genoemd om *niet* te melden. Eén daarvan wordt vaak genoemd in de literatuur over klokkenluiden: de angst wat er zal gaan gebeuren met jou als melder, oftewel *angst voor represailles voor de melder*. Hoe gaat de groep reageren? Niemand wil zich een “matennaaiër” voelen of zo gezien worden door collega’s. *“Het zijn wel mijn collega’s en vrienden hier, je wilt niet buiten de groep vallen.”*; *“In het algemeen, als je meldt, heb je geen leven meer.”*; *“Zelfs als de melding waar is, en de 2 personen moeten weg, dan heb je geen leven meer, dat is de cultuur hier.”*; *“Van de 10 collega’s die ik heb, zouden de meesten het niet hebben gemeld. ‘Daar bemoei ik me niet mee’, ‘bang’, ‘stel dat hij sterker is’, ‘het is maar van horen zeggen’. Ik denk dat anderen dit meer als zomaar een baan zien, die zijn niet zo met hun vak bezig als ik.”*; *“Als ik meld, wil ik zekerheid hebben. Vaak word je als melder zelf ook beschadigd, bij eerdere zaken bleek: als klokkenluider ben je zelf ook de klos. Bij mijn collega’s is hij een geliefde collega, als je ze de feiten vertelt, zouden ze allemaal zeggen, dat kan niet, maar als je de partijen erbij noemt en ze weten om wie het gaat, dan ligt dat anders!”*; *“Matennaaiers worden hier niet getolereerd.”*; *“Als klokkenluider ben je hier niet het mannetje.”*; *“Mijn familie had al gezegd: ‘kind, doe dat nu niet’. En vrienden: ‘je weet hoe het met klokkenluiders gaat ... je moet je er niet mee bemoeien.’”*; *“We hebben, achteraf, allemaal de mond dicht gehouden. Je weet de consequenties van verklikken, dan kan je hier niet werken, dat kan hier niet. Bovendien wil je loyaal naar hem toe zijn.”*; *“Hoe collega’s reageren speelt ook een rol. De*

gevolgen speelden voor mij een rol, maar geen hoofdrol.”; “Dat mensen niet melden, heeft te maken met een groepsgevoel, met collegialiteit.”; “Dat anderen hier niet melden heeft te maken met de mentaliteit die hier nog van 30 jaar geleden is: niet maten naaien!”; “Bij ons is de tendens heel sterk: je collega’s de hand boven het hoofd houden. Met name de oude garde is daar voor.” De enige geïnterviewde niet-melder in dit onderzoek: “Als iemand verkeert klokt, dan meld ik dat niet. Zo’n iemand is je collega. Laat anderen het maar melden. Waarom zou ik de klikspaan zijn? Waarom ziet de chef het niet? Zoek het maar uit. Laat maar. Ik houd me aan de regels. De rest is aan hen. Hetzelfde bij veel internetten. Ook dat ziet de chef niet. Ik weet dat de hele afdeling ervan op de hoogte is. Soms zelfs de chef. Ik ben niet de enige die dat weet.”

Ook is er een verklaarbare angst voor de gevolgen als het om een leidinggevende gaat die de schender is: *“Het is wel mijn chef en als het slechts een disciplinaire straf was, blijft hij dat, en die moet mij dan wel beoordelen, dan heb ik geen leven meer! Het blijft lastig dat je niet weet wat er met hem gebeurt, misschien kom je hem wel weer tegen.”*

Verder is belangrijk hoe de **reactie van de organisatie** wordt ingeschat: *“Ik had al vaker wat kenbaar gemaakt, en was bang dat ze zouden zeggen: daar heb je hem weer, dat ze me als lastig gingen zien.”; “Uit het verleden wist ik dat het geen zin zou hebben om iets over de korpsleiding te melden.”* Als medewerkers zien dat een collega een melding maakt, en daar in hun ogen door de organisatie niet goed mee wordt omgesprongen, dan is dat een belangrijke reden om zelf de mond te houden als een schending wordt waargenomen.

Belangrijk is verder het **bewijsmateriaal**. Dat hangt echter wel van het type schending en van het type persoon af. We zagen al dat als er twijfels zijn, maar er wel roddels zijn in bredere kring, dit reden kan zijn om te melden; om de

verdachte een kans te geven de naam te zuiveren. Als de potentiële melder echter de enige is met de informatie, is er al snel twijfel: klopt de informatie wel? *“Voor je zoiets meldt, wil je het zeker weten. Voor je iemands carrière kapot maakt. Ik wist het eerst niet zeker, en daarom heb ik niet eerder gemeld.”*; *“Als ik meld, wil ik zekerheid hebben.”* Voor veel waarnemers die uiteindelijk melden is dit reden om eerst zelf verder onderzoek te doen en te kijken of de vermoedens bevestigd kunnen worden.

Iets wat reeds opviel bij het bestuderen van de archieven, is tijdens de interviews bevestigd: één van de belangrijkste redenen om niet te melden, is de ***angst wat er met de schender gaat gebeuren***. *“Als er een onderzoek naar hem komt, dan beïnvloedt dat zijn leven, niet alleen zijn carrière maar zijn leven; als je meldt en hij blijkt meer gedaan te hebben, kan hij ontslag krijgen. Je voelt je ook verantwoordelijk voor wat er met de melder gaat gebeuren.”*; *“Een goede vriend van me zit nu thuis, ook vanwege een melding. Hij heeft wel een vrouw en kind. Dat moet je goed afwegen van tevoren.”*; *“De gevolgen voor X heb ik overwogen: je beslist wel over zijn leven.”*; *“Het is wel een collega, je denkt dan aan de gevolgen voor de collega, die wil je beschermen, dat is een loyaliteitskwesitie.”*; *“Ik wilde mijn collega niet verlullen.”*; *“Ik durfde het niet echt openbaar te gooien. Ik was een collega van haar, ik was loyaal.”*

Dat geldt niet alleen voor wat er gebeurt als de schending bewezen wordt, maar ook de negatieve gevolgen van het alleen als verdachte aangemerkt te worden: *“Ik wilde niemand beschadigen. Ik zei ook tegen de directie voorzichtig te doen, zo weinig mogelijk mensen op de hoogte te stellen. Als je de eerste stap doet en het blijkt niet waar te zijn, dan is ze wel beschadigd. Als er niks aan de hand is, dan verdient ze dat niet. Ik wilde niemand een oor aannaaien.”* Uiteraard is het ook zo dat hoe dichter de melder tegen de schender aanstaat, hoe moeilijker het is de melding te doen, en hoe eerder de negatieve gevolgen van het melden voor

de schender, de melder van de melding af zal houden: *“Bij een directere collega had ik in de privé sfeer geprobeerd hem ervan te weerhouden. Dan had ik nooit mijn leidinggevende ervan verteld.”*; *“Als je hem dagelijks tegenkomt, is dat vervelend.”*

Melders voelen zich vaak slachtoffer van de situatie. Ongevraagd zitten ze in een hele vervelende situatie, waarin ze het niet goed lijken te kunnen doen: *“Ik werd geconfronteerd met een situatie waar ik niet om had gevraagd”*. Opvallend genoeg wordt dat slechts heel sporadisch direct de schender verweten.

Twijfels

In ongeveer een derde van de interviews, gaf de geïnterviewde aan nauwelijks getwijfeld te hebben, of zelfs *“totaal niet getwijfeld te hebben over het doen van een melding”*. Uitspraken als: *“Ik heb geen afweging gemaakt, ik vind het doorspelen van informatie niet kunnen.”* Een PIW-er: *“Ik moest daar iets mee doen. Onze veiligheid staat bovenaan. Als een collega corrupt is, komt mijn veiligheid in gevaar. Dat begint met een mobiel en softdrugs en eindigt bij een pistool ... ik heb geen afweging gemaakt. Ik wist gelijk: daar ga ik iets mee doen.”*; *“Als het niet strookt met mij rechtvaardigheidsgevoel, dan meld ik. Ook in de toekomst, ik zal altijd melden.”*; *“Geen zware afweging gemaakt, ook bij een vorige melding niet. Als ik het niet vind kloppen, maak ik er melding van.”*

Uit deze citaten blijkt al dat de redenen om te melden dezelfde zijn, zowel in de groep die niet twijfelde als in de groep melders als geheel: iets kan niet en moet dus gemeld worden. Het grootste verschil tussen de groepen die wel of niet getwijfeld hebben, is logisch: de argumenten die hierboven zijn weergegeven om *niet* te melden spelen in deze groep nauwelijks een rol. Melden ligt voor de hand. Er zijn nauwelijks redenen gegeven in deze interviews om *niet* te melden. De redenen die genoemd worden om niet te melden zijn meer in de trant van:

“Je gaat pas iets melden als je het zeker weet, ik ga niet iemand zwart maken. Daarom heb ik het eerst niet gemeld. Toen ik het zeker wist, moest ik het wel vertellen.” Verder zijn typische uitspaken: *“Ik heb me nooit zorgen gemaakt wat er met de schenders zou gebeuren.”*; *“Als hij populairder was geweest, had ik het ook gezegd. Wellicht dat mijn collega’s me dan alleen niet geloofd hadden.”*; *“Niks houdt me tegen, tenzij je bedreigd wordt door criminelen, maar dat speelde nu niet.”*

De relatie melder-verdachte

Slechts in vijf van de 25 gevallen, was er geen goede relatie tussen de melder en de verdachte (verdeeld over alle drie de registraties). In de andere gevallen was er of nauwelijks sprake van een relatie omdat ze elkaar slecht kenden, of de relatie was prima (vijf gevallen). In de gevallen dat er geen goede relatie was, was het in enkele gevallen zo dat de relatie slecht was *vanwege* de integriteitsschendingen. Zoals de relatie van een melder en collega’s die het niet zo nauw nemen met de werktijden, vanaf het moment dat de melder in de organisatie kwam. Aangezien de melder dit verkeerd vond, en de verdachten vanaf het begin de melder erbij hebben proberen te betrekken, is de relatie altijd slecht geweest. Bij deze vijf gevallen was de relatie niet zo slecht dat er constant ruzie was, of dat er niet samengewerkt kon worden. Het was meestal een kwestie van *“ik mocht ze niet”*.

Een interessante vraag vooraf aan het onderzoek was in hoeverre wraakgevoelens bij een slechte relatie melder-verdachte, een rol zouden spelen bij het melden. In hoeverre melden dus wordt gebruikt om een collega ‘een hak te zetten’. Geconcludeerd kan worden dat dat nauwelijks een rol speelt bij de afweging om te gaan melden. Op zijn hoogst was er onverschilligheid over wat er met de verdachte ging gebeuren. Eigenlijk zijn er slechts aanwijzingen in twee gevallen van melden uit rancune, en zelfs die liggen heel genuanceerd. De

eerste: *“Ze vond zichzelf geweldig, maar ze was racistisch ... Ze heerste met een zweep ... er was geen controle op haar ...Ze had strenge normen en waarden voor haar collega’s, maar niet voor zichzelf ...Dat stoorde me zo ...Ik had geen hekel aan haar maar wraak heeft wel een rol gespeeld bij het melden.”* Er had al veel eerder gemeld kunnen worden; de kans om iemand dwars te zitten was er dus al veel eerder. Bovendien bleek er ook inderdaad veel aan de hand; er was veel bewijs. Het tweede geval betrof een agent die een melding heeft gedaan van een collega die hij verdacht van criminele contacten en dat ook gemeld heeft. De vermoedens van de melder leidden tot een slechte relatie met de verdachte, maar dat kwam door de verdenkingen. De slechte relatie bestond dus niet vóór de verdenkingen en dus lijkt de melding niet gedaan omdat de melder een hekel had aan de schender.

De redenen om te melden verschillen niet zo veel tussen melders met een goede verhouding met de schender, en melders met een slechte verhouding. Wat wel te verwachten was, en ook gebleken is, is dat in het laatste geval eventuele straffen voor de verdachten de melders niet tegenhouden, en er dus minder twijfels waren om te melden. Vooral dit laatste valt op. Waar de meeste melders lang twijfelen over het doen van een melding, geldt dit minder voor meldingen waar de melder geen goede relatie heeft met de verdachte. *“Ik heb niet getwijfeld: de stap was makkelijk omdat er meerdere dingen liepen, maar dit doe je niet. Het was niet een collega die goed in de groep viel, het was een buitenbeentje.”*; *“Het was geen zware afweging ...Als ik iets niet vind kloppen, maak ik er melding van, als je dat verzwijgt, doe je er stiekem aan mee, hetzelfde is dat er zonder heler geen dief is.”*; *“Het personeel mocht niks, en zij als leidinggevendenden konden alles, dat kan gewoon niet.”*; *“Ik vond het heel onrechtvaardig, het kan gewoon niet! Dat zat me dwars ... ik vond dat ze nodig aangepakt moest worden, maar had liever gehad dat iemand ander het had gedaan”*; *“Ik heb me nooit zorgen gemaakt wat er met de schenders zou gebeuren. Ik mocht ze niet en vond*

dat ze daar niet thuis hoorden. Een groepsleider kan geen jongens mishandelen. Dat kan niet, klaar. Dat mag gewoon niet, dat is niet eens een discussie.” En omgekeerd is het zo dat aangegeven wordt dat de drempel van het melden wat hoger had gelegen als de relatie goed was geweest: “Als het klikt kan dat een drempel zijn om te melden”; “In het algemeen weeg je ook de gevolgen mee voor degene tegen wie je meldt, nu niet, maar in het algemeen heb je een morele plicht dat te doen; hij kan wel zijn baan kwijt raken!”; “Als het niet om deze jongens zou zijn gegaan, maar om andere collega’s, dan had ik me wellicht zorgen gemaakt wat er met ze kon gebeuren, nu vond ik alleen dat ze er sowieso niet thuis hoorden; ik heb me dus geen moment zorgen gemaakt om de verdachten.”

We kunnen concluderen dat de redenen om te melden hetzelfde zijn bij een goede als bij een slechte relatie tussen melder en verdachte, maar dat de drempel om te melden bij een slechte relatie lager ligt. Dit laatste wordt enkele malen expliciet bevestigd. *“In het WIS (wandelgangen informatie systeem) werden er al veel verhalen over haar verteld, dat maakte het melden eenvoudig.”; “Ik kende hem nog niet zo lang. Als je iemand langer kent, is de stap groter.”* Bovendien is bij een goede relatie tussen melder en verdachte de neiging groter de schender eerst persoonlijk aan te spreken. *“Het maakt wel verschil of je iemand kent of niet. Je kan iemand immers ook eerst aanspreken. Maar als dat geen zin heeft, ga je melden.”*

Hoe het de melder is vergaan na de melding

De gevoelens van de melder direct na de melding verschillen sterk. Het hangt af van de situatie. Bij degenen die er lang over getwijfeld hebben, zijn er een paar met een gevoel van opluchting, het is er uit. *“We hebben er goed aan gedaan. Het geeft een schoon gevoel. Als je met dit soort kennis rond loopt, geeft dat later problemen. Het gaat knagen en je gaat collega’s wantrouwen.”* Bij velen

echter is er een “lullig” gevoel. *“Ik heb aan de bel getrokken, dan denk je: heb ik het wel goed gedaan? ... ik heb er veel wakker van gelegen.”*; *“Toen ik de melding gedaan had, voelde ik me heel erg rot. Je verklikt toch iemand. Hij raakt zijn baan kwijt. Hij had al financiële problemen en komt nu verder in de put.”*; *“Je voelt je na zo’n melding wel lullig. Je hebt het gevoel iemand te hebben verraden. Als je dat van te voren weet, heb je zoiets van: laat die beker alsjeblieft aan mij voorbijgaan: ik werd geconfronteerd met een situatie waar ik niet om had gevraagd.”* ; *“Nadat ik het gezegd had, voel de ik me schuldig ... het was zo’n klein iets en ik was niet benadeeld ... dus voelde ik me er lullig over.”*; *“Ze zeiden tegen me dat het niet mijn schuld was. Toch voelde ik me rot.”*

Ook blijkt de impact van de melding soms nog groter dan al gevreesd was. *“Toen X (de schender, GG) kwam vertellen dat hij geschorst was, voel je je wel lullig op zo’n moment ... slapeloze nachten enzo.”*; *“Ik heb de melding gedaan, dat gaat je niet in de koude kleren zitten ... ik had niet gedacht dat mijn verklaring bij een kopje koffie zo’n impact zou hebben. Ik had veel spijt: wat heb ik gedaan? ... Ik heb weken lang niet kunnen slapen ... de impact is bij mij groot geweest. Er was van alles aan de hand in onze organisatie, omdat ik iets gezegd had!”*

En, zoals bekend, zijn er repercussies in die gevallen waar de directie collega’s weten wie er gemeld heeft. *“Ik werd door verschillende groepen collega’s volkomen genegeerd. Die vinden: ‘wat er ook gebeurt, je houdt je collega’s een hand boven het hoofd’, ze noemden me matennaaier, je verlinkt je collega’s. Ik heb acht weken het gevoel gehad dat ik me moest verdedigen terwijl hij iets verkeerd heeft gedaan!”*; *“Ik ben hard op zoek naar een nieuwe baan, ik trek dit niet meer”*; *“Toen ik terug kwam van verlof en merkte dat er niks veranderd was, en het team me niet wilde, heb ik ontslag genomen. Nu zit ik wel thuis en wordt het steeds moeilijker aan de slag te komen. Mijn werk was altijd heel*

belangrijk voor me, dus vind ik dat jammer. Daarvoor heb ik er jaren met plezier gewerkt.” Maar gelukkig zijn gevallen zoals deze laatste wel uitzonderingen. Hoewel de impact vaak dus groter is dan gedacht, kan de overgrote meerderheid van de melders op de langere termijn (redelijk) normaal blijven functioneren.

Voor ieder mens zijn groepsprocessen belangrijk; het is daarom helder dat de reactie van collega's op het melden bijzonder belangrijk is voor de melder. *“Het is belangrijk hoe je collega's reageren. Dat speelt een rol. Je bent bang dat mensen een beeld van je krijgen dat je niet leuk vindt.”* De reacties van de directe collega's lopen sterk uiteen en verschillen van geval tot geval. In een aantal gevallen weten de directe collega's er simpelweg niet van. *“Mijn collega's weten het niet.”* In die gevallen was er overigens veel angst dat de interviewer wel de informatie had, en was er dus grote zorg over de geheimhouding van hun identiteit. *“Ik vertrouw erop dat deze informatie bij ons blijft. Ik wil niet dat anderen me als verrader zien. Daarin wil ik anoniem blijven.”* In sommige gevallen zijn slechts een of twee goede collega's op de hoogte, en soms de hele groep. De reacties van collega's verschillen sterk. Soms wordt de melder een tijd genegeerd door een groep collega's en krijgt hij/zij verwijten als *“matennaaiër”*; *“Ze kennen me niet, maar willen niet meer met me praten: ‘Als je met haar praat, ben je je baan kwijt.’* Genegeerd worden als vervelend ervaren te worden, net als het gevoel dat er veel achter je rug over je gesproken wordt.

In andere gevallen geven de collega's de melder gelijk en heeft hij/zij nergens last van. *“Ik heb het in vertrouwen aan twee collega's verteld. Ze reageerden precies zo als ik. Dat was een bevestiging. Ik wilde weten dat ik geen matennaaiër ben.”*; *“Vanuit mijn eigen dienst kreeg ik hele positieve berichten. Ook van directe collega's. ‘Dat je dat durft en doet!’ Ik heb nauwelijks*

negatieve reacties gehad.”; “Ik heb nooit het gevoel gehad dat er iets veranderd is.” Wat opvalt is dat als de hele groep het weet, de melder het vaak waardeert als hij/zij in de groep zijn/haar melding kan uitleggen en dat de leidinggevende expliciet achter de melder gaat staan. *“In het begin was het wel van: ‘verlinkt’, ‘niet collegiaal’. Maar ze begrepen uiteindelijk wel dat ik in die nieuwe functie zat. Nu is alles weer gewoon met mijn collega’s.”; “Ik heb in de groep kunnen vertellen dat ik drie dagen bezig ben geweest om het intern te houden. En dat ik geprobeerd heb hem te helpen. Maar dat hij het zelf heeft lopen verkloten/ Later heb ik er weinig meer van gehoord. Ze begrepen het wel.”; “Mijn leidinggevende heeft in teamverband er over gesproken en gezegd dat hij heel blij met me was. En dat iedereen dat moest zijn; dat het om ieders veiligheid ging. Daarom is er vanuit mijn eigen team weinig kritiek op mij geweest.”*

Rol van BI, BIO en BI&V na de melding

Soms zijn er complimenten over de wijze waarop de verschillende Bureaus Integriteit met de melder zijn omgegaan. *“Goed hoe ze het hebben opgepakt. Uiteindelijk heb ik ook een korte mededeling gekregen met het resultaat.”* Helaas vormen dit soort gevallen een uitzondering. De meeste melders vinden dat de drie Bureaus niet op de beste manier met ze zijn omgegaan⁷. Klachten van vrijwel alle melders hebben betrekking op twee zaken: de melder is niet op de hoogte gehouden van de zaak, en de melder is nooit bedankt op de een of andere manier.

Het blijkt dat (verreweg de meeste) melders er behoefte aan hebben op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen. Natuurlijk beseffen ze dat vanwege privacy overwegingen en geheimhoudingsplichten, niet alles verteld kan worden, maar de huidige praktijk is het tegenovergestelde, zo ervaren ze.

⁷ Er zijn een paar melders, maar dat zijn er slechts een paar, die na de melding niks meer wilden horen over de zaak. Ze hebben hun werk gedaan, en dat was het. Ook was er bijvoorbeeld een geval dat de organisatie dusdanige problemen verwachtte voor de melder, dat direct voor een overplaatsing is gezorgd.

“Dat ze weg moest, heb ik niet van het Bureau gehoord, dat vond ik wel jammer.”; “Ik heb niks meer van het Bureau gehoord. We wisten alleen dat ze een goede advocaat had.”; “Hij zei: ‘dit is niet goed. We gaan het uitzoeken’. Maar je hoort achteraf de uitslag via je chef en dan heb ik zoiets van: ‘dat klopt niet!’. Ik voel me genaaid. Je voelt je een lastig figuur. Ik heb het gedaan, maar de volgende keer neem ik een andere weg!”; “Ik hoorde alleen iets via mijn chef ...Je steekt wel je nek uit door te melden!”; “Ik had liever gehad dat ze rechtsreeks met me communiceren, niet via mijn chef. Nu kan ik geen vragen stellen ... ik voel me onheus behandeld.”; “Het Bureau was heel onbevredigend. Ze zeggen ‘bedankt’ en je hoort er nooit meer iets van. Ik heb er een paar keer naar moeten vragen. We werden niet op de hoogte gehouden. Ze hadden me wel kunnen zeggen waar ze mee bezig waren. Ook de uitslag bleef achterwege. Erg jammer, want je blijft er toch mee lopen.”; “Er is nooit iets naar me terug gecommuniceerd.”; “Ik ben nooit gebeld of op de hoogte gehouden. Van verloop heb ik weinig gehoord. Ik moest zelf vragen hoe het verder is gegaan.”; “Ik heb nooit meer iets van ze gehoord! Heel vervelend dat ze me niet op de hoogte houden, terwijl ik nog als getuige in een rechtszaak opgeroepen kon worden. Heel vervelend.”; “Raar dat ik niks meer gehoord heb. Je steekt toch je nek uit. Ik zie mezelf niet als klokkenluider, maar je bent het toch.”; “Nadat ik het op papier had gezet, heb ik nooit meer iets gehoord. Dat vind ik slecht. Ik ben nooit ondervraagd, niks meer gehoord. Nu ikzelf verdachte ben in een zaak, weet ik dat je inzage krijgt in alle stukken. Dat wordt dus niet vertrouwelijk behandeld. Ze hadden me beter moeten informeren. Op het moment dat je meldt, ben je betrokken!”; “Ik heb het op papier gezet voor mijn directeur, hij nam het in ontvangst, zei ‘prima gedaan’, en vervolgens hoor je niks meer. Ze hadden me op de hoogte kunnen houden, eventueel alleen de uitslag van het onderzoek. Ik weet nu niet hoe het afgelopen is.”; “Ik had graag meer gehoord van de directie. Vaak moest ik er zelf achteraan bellen. Ook de directeur had me beter op de hoogte kunnen houden.”

Verder is het zo dat een bepaalde vorm van waardering op prijs wordt gesteld. Dit kan nauwelijks genoeg worden benadrukt. Het gaat dan niet om een geldelijke beloning, in tegendeel, maar wel om een bevestiging dat het goede is gedaan. Hierboven is duidelijk dat ook na het melden bij veel melders de twijfel toeslaat. Wat dan erg belangrijk is, is de bevestiging juist gehandeld te hebben. In plaats daarvan leeft sterk het gevoel dat de Bureaus het maar normaal vinden dat er gemeld wordt. De melders voelen weinig begrip van de Bureaus over hoe zwaar het emotioneel voor ze is om verhoord te worden. *“De nazorg was slecht. Ik zat bij het Bureau, toen bij mijn chef, en daarna geen nazorg. Ik had qua nazorg meer van mijn leidinggevende verwacht. Geen vragen als: ‘voel je je wel goed?’. Nu was het meer van: ‘we lullen er niet meer over’. Er was wel een nazorg sessie voor mijn hele groep, maar dat staat los van de nazorg voor de melder.”*; *“Nooit heeft iemand tegen me gezegd: ‘goed dat je dat gedaan hebt!’ Meer erkenning had me goed gedaan. Ze vonden het vanzelfsprekend dat ik gemeld heb, maar dat is het niet! Het heeft een enorme impact op me gehad, ik voelde me een echte klokkenluider”*; *“Het verhoor op het Bureau was heel erg zwaar.”*; *“Je wordt bij het verhoor behandeld als verdachte, terwijl ik er als getuige zat!”*; *“Tijdens het gesprek met de rechercheurs voelde ik me bijna verdacht. Ik zat ook in zo’n klein achteraf kamertje.”*; *“Ik ben zeer pittig aangepakt. Ik zat zelfs te huilen.”*; *“Ik hoef geen aai over mijn bol, maar een beetje waardering voor het uitsteken van je nek. Ik heb niks meer van ze gehoord! Geen eens een afschrift van de verklaring.”* *“Het gesprek met het Bureau was voor mij een heel zwaar gesprek. Het was geen prettig gesprek. Toen vroegen ze: ‘mogen we je 06 nummer?’ Dat heb ik gedaan. Ze zouden me thuis bellen. Maar ik heb nooit meer iets gehoord. Dat vind ik heel raar.”*; *“Een schouderklopje is niet heel belangrijk, maar wel: ‘bedankt dat je gemeld hebt.’ ... dan weet je dat je je werk goed doet.”*

Voor de duidelijkheid: deze citaten hebben betrekking op de Bureaus van alle drie de organisaties (inclusief het Bureau Integriteit Stadstoezicht en DWI). In sommige gevallen is de waardering wel gegeven, en dat wordt dan gelijk zeer op prijs gesteld: *“Ik en mijn collega’s kregen pluimpjes bij het Bureau, dat is goed, het is erg belangrijk dat er mensen achter je staan.”*

Het is belangrijk de melding serieus te nemen en dus ook terug te koppelen als er besloten wordt geen actie te ondernemen. De melder moet er van op aan kunnen dat er iets gebeurt, en de melding dus niet in een bureaula terecht komt. *“Er gebeurde lange tijd niets! ... verder heb ik niks meer gehoord. Weet jij wat er van de verdachten terecht is gekomen?”* Omgekeerd is het echter ook belangrijk dat de melder het gevoel heeft dat de verdachte op een eerlijke manier behandeld zal worden, en er dus geen overdreven reactie van de organisatie komt. Het onderzoek naar de verdachte en de straf moet als rechtvaardig worden gezien. Er moet vertrouwen zijn dat de organisatie op een rechtvaardige manier met de schender om gaat.

Tot slot wat betreft de rol van de Bureaus: uiteraard moet de impact van een onderzoek niet alleen voor de melder en de verdachte, maar ook voor hun hele organisatie of groep goed worden beseft. Hoe het niet moet: *“De collega werd opgepakt hier, en toen liep er iemand van het Bureau lacherig achteraan! Ze kwamen leuk doen! Ze hielden geen rekening met de emoties van ons. Terwijl ik 9 jaar met deze persoon had samengewerkt.”*

Anoniem melden

Alle respondenten is expliciet gevraagd of ze ook overwogen hebben anoniem te melden. Eén van de respondenten had in eerste instantie anoniem gemeld. Die zegt hierover: *“Ik zou het nooit meer krampachtig anoniem doen.”* Eigenlijk is de rest het hier mee eens. Eén respondent zei: *“Ik ben heel spontaan. Het kwam*

in me op, dit gaat niet goed. Dan handel ik ernaar, maar ik had niet nagedacht. Nu zou ik wel nadenken en anoniem melden.”, maar deze melder vormt in dit onderzoek een absolute uitzondering. Voor de rest is de teneur duidelijk: anoniem melden is niet gewenst. Vanwege twee redenen: 1. het werkt niet omdat in de meeste zaken toch wel duidelijk is wie er gemeld moet hebben, 2. het voelt bij de melders als *“niet eerlijk.”* Een aantal uitspraken: *“Als je echt anoniem meldt, weet toch iedereen het gelijk.”*; *“Niet overwogen anoniem te melden. Anonieme brieven vind ik niet van toepassing. Dat heeft iets lafs in mijn ogen. Bovendien is het direct herleidbaar.”*; *“Nooit overwogen anoniem te melden. Als ik het doe, dan onder mijn naam. Als ik het doe, sta ik ervoor.”*; *“Nooit overwogen anoniem te melden.”*; *“Ik meld niet anoniem, daar houd ik niet van.”*; *“Ik meld niet anoniem; ik doe eerlijke zaken. Als ik iets fouts zie, zeg ik dat ook. Anoniem kan ik niks mee.”*; *“Nooit overwogen anoniem te melden, die optie had ik niet. Maar belangrijker: ik vind ergens iets van, dan moet je jezelf kenbaar durven maken. Dan sta je ook sterker.”*; *“Anoniem melden werkt niet. Probleem is dat de betrokkene vaak weet wie wat van hem weet!”*; *“Iedereen had geweten dat ik het was, en de gevolgen zijn dan niet best.”*; *“Nooit overwogen anoniem te melden. Ik heb een naam en ik verschuil me nergens achter.”*; *“Als ik meld, dan sta ik ervoor, dan ga ik niet achterbaks lopen doen.”*; *“Anoniem melden is nooit een optie geweest, dat voelt als een vorm van oneerlijkheid, dat is het niet maar dat heeft met mij als persoon te maken. Ik vind het goed dat het kan, maar het is niks voor mij.”*; *“Nee, anoniem melden had ik niet gekund. Dit soort dingen moeten open en eerlijk.”* Uiteraard is het goed mogelijk dat deze 25 personen, die met naam en toenaam bekend waren (anders konden ze niet benaderd worden), verschillen van anonieme melders in dit opzicht. Maar hoogst waarschijnlijk is dit niet het geval. Immers, er zijn in alle drie de archieven nauwelijks anonieme meldingen aangetroffen.

Conclusie

De belangrijkste reden om vermoedens van een schending van een collega te melden is dat de schending botst met het eigen gevoel van rechtvaardigheid. De melder vindt dat er iets aan de misstand gedaan moet worden. Ook zelfprotectie is een belangrijke reden van het doen van een melding. Andere aspecten die van belang zijn in de beslissing om te melden, zijn veiligheid, ernst van de schending, protectie van de schender en het hebben van een leidinggevende functie. De belangrijkste reden om *niet* te melden is, niet zo verassend: de negatieve gevolgen die het melden voor de melder zullen hebben. Wel heel verrassend is dat ook de negatieve gevolgen voor de schender een grote rol spelen in het afwegingsproces al dan niet te melden. De melder voelt zich verantwoordelijk voor de straf van de melding voor de schender. Over het algemeen wordt een melding niet gedaan vanuit rancune naar de schender. Verder spelen ook de inschatting van de reactie van de organisatie en de aan-/afwezigheid van bewijsmateriaal een rol.

De melder ondervindt grote gevolgen van het doen van de melding; het houdt de melder emotioneel nog lang en diepgaand bezig. In die gevallen waar de rest van de organisatie weet heeft van de melding, zijn de gevolgen nog groter. De melder loopt het risico uit de groep gezet te worden. Wat bij dit alles niet helpt is een duidelijk beeld dat naar boven is gekomen dat de melders vinden dat ze slecht op de hoogte worden gehouden van de gevolgen van hun melding en dat ze vaak vanuit de organisatie geen enkele waardering voelen. Anoniem melden is voor de melders is geen optie geweest.

Bij twee derde van de meldingen, zijn er grote of zeer grote twijfels geweest voordat de melding gedaan werd. Dit betekent dat het van groot belang is na te denken hoe de melder in het afwegingsproces ondersteund kan worden. Er valt immers te verwachten dat als er grote twijfels zijn bij degenen die gemeld

hebben, er ook vele potentiële melders zijn geweest waar de balans naar de andere kant is doorgeslagen. In het volgende hoofdstuk zal gekeken worden hoe die balans zo veel mogelijk kan worden beïnvloed.

HOOFDSTUK 4: MELDEN IS MAATWERK

In hoofdstuk 4 zal de derde en laatste deelvraag worden beantwoord: *Wat betekenen de antwoorden op de vorige twee deelvragen voor de inrichting (type) van een meldpunt en het afhandelen van de melding?*

Aanbevelingen

Tot slot van dit onderzoeksverslag zal gekeken worden naar de conclusies die getrokken kunnen worden ten aanzien van de betreffende meldsystemen. Met nadruk moet gezegd worden dat deze laatste vraag niet wordt beantwoord op basis van een “wetenschappelijke” methode, zoals de vorige twee deelvragen. De laatste deelvraag wordt allereerst beantwoord door de antwoorden van de eerste twee deelvragen te analyseren; wat betekenen die antwoorden nu voor de deelnemende organisaties? Verder is de informatie belangrijk die uit de 25 interviews is gehaald. Er is in elk interview gevraagd hoe het de melder is vergaan en wat er eventueel verbeterd kan worden in het meldsysteem van de eigen organisatie.

Controle is belangrijk

Voordat de meldsystemen voor ambtelijke meldingen worden besproken, moet er allereerst nog een keer op gewezen worden dat bij alle organisaties slechts 9% van de onderzoeken met een ambtelijke melding beginnen. Dit kan uiteraard een reden zijn om het meldsysteem goed onder de loep te nemen en middels verbeteringen dit percentage op te hogen. Echter, nu we weten dat 35-39% van de zaken begint bij ambtenaren die hun controle- of opsporingstaak uitoefenen, lijkt het allereerst van belang scherp te blijven in het ‘normale’ toezicht. Uiteraard wordt hier niet gepleit voor een heksenjacht, maar gezien het volledig voorkomen van integriteitsschendingen een illusie is, lijkt in dit rapport bovenal de conclusie gerechtvaardigd vooral scherp te blijven in reguliere controles, en

de oren en ogen open te houden. Op die manier zullen de meeste schendingen aan het licht blijven komen. Bovendien zal een goed werkende controle natuurlijk ook preventief werken.

Stel een protocol op en zorg voor een open cultuur

Aangezien er een verschil lijkt te zijn tussen de melders en niet-melders in de gepercipieerde ernst van de schendingen, is het raadzaam als leidinggevende helder te communiceren wat absoluut niet kan in de organisatie. Verschillende malen zijn in de interviews uitspraken gedaan als: *“Ik had net een integriteitscursus gedaan.”*, of: *“Sinds een jaar is hier een nieuwe wind gaan waaien, er is meer aandacht voor integriteit. Er is ook meer zakelijkheid, meer aandacht voor productie en assessment voor iedereen. Daarom durfde ik nu wel te melden.”*

In bredere zin is ook helder geworden dat als er, bijvoorbeeld, door velen verkeerd geklokt wordt, dit eerder als *normaal* gezien wordt, en er simpelweg geen melding wordt gedaan. Omdat het dus niet als verkeerd, als schending, wordt aangemerkt. Er zijn dan dus meer non-observers dan silent-observers. Bij de gesprekken met PIW-ers kwam naar voren dat er, in ieder geval in het verleden, verschillende inrichtingen of afdelingen zijn waar een cultuur heerst waar contrabande tot op zekere hoogte (soft drugs) wordt getolereerd. Het is dan ook zaak helder te communiceren naar medewerkers wat absoluut niet kan, wat niet hoort bij het functioneren van een goed ambtenaar, en wat dus absoluut gemeld zou moeten worden als dat bij collega's wordt waargenomen.

Het uiteindelijke doel is een zo klein mogelijke hoeveelheid schendingen, niet het hebben van zoveel mogelijk meldingen. In het algemeen lijkt het niet raadzaam een cultuur te kweken waar collega's het gevoel hebben voortdurend op de vingers gekeken te worden. De belangrijkste reden om niet te melden, het

groepsproces, is immers ook de reden dat mensen goed samenwerken en werk als prettig ervaren. Het is dus goed uit te gaan van vertrouwen in de professionaliteit van het eigen personeel. Er moet vertrouwen zijn in het zelfreinigend vermogen van een cultuur, wat ook inhoudt dat niet elke schending gemeld hoeft te worden. Eerst de collega aanspreken, lijkt de meest logische weg. *“Ik zou het zo weer doen, alleen niet op deze manier. Volgende keer zou ik eerst naar haar zijn gegaan, en haar de kans geven er iets aan te doen.”* Dat houdt ook in dat er niet teveel geheimzinnigheid moet zijn na een eventuele melding. *“Nu zou ik eerder het contact aangaan ... Als het een veiliger setting is, dan zou ik het eerder informeel oplossen. Wat meer openheid naar de direct betrokkenen zou beter zijn. Heel vervelend, die geheimzinnigheid allemaal”;* *“Na de melding kwamen er veel indianenverhalen, er wordt hier zo geheimzinnig gedaan. Kunnen ze niet iets zeggen? Anders zijn er maar geruchten, wees er wat duidelijker in.”* In één van de drie organisaties wordt die ervaren geheimzinnigheid opvallend vaak genoemd, en wordt dat heel vervelend gevonden door de melders.

Uiteraard hangt het advies elkaar eerst onderling aan te spreken, wel af van het type en de ernst van de schending. Een keer tien minuten verkeerd kloppen is iets anders dan een pistool in een gesloten inrichting binnensmokkelen. Wellicht is een protocol hoe te handelen een goed idee. En dan benadrukken dat bij echt ernstige schendingen een goed ambtenaar niet anders kan dan melden. Natuurlijk is er dan nog steeds een schemergebied. Wellicht dat een bepaalde vraagbaakfunctie ergens in de organisatie hierbij kan helpen. Daarbij moet een vertrouwensfunctie niet worden verward met een meldfunctie (dat kan hetzelfde zijn, maar hoeft niet). Een vertrouwenspersoon bestaat vaak al, maar die is niet altijd aangesteld om de integriteit van de organisatie te bewaken, eerder om individuen te helpen die slachtoffer zijn van zaken als discriminatie, handtastelijkheden, e.d.. Bij een vertrouwensfunctie moet gedacht worden aan

de mogelijkheid advies in te winnen hoe om te gaan met informatie over mogelijke integriteitsschendingen waarbij de melder zelf niet direct slachtoffer is. Alles draait om de (potentiële) melder. Dat is anders bij een meldfunctie die ook aan de organisatie moet denken. Op basis van dit onderzoek valt niet met zekerheid vast te stellen hoe belangrijk een speciale meldfunctie, of ‘vraagbaakfunctie’/‘helpdeskfunctie’, precies is, maar het lijkt verschillende potentiële melders te kunnen helpen. Het is belangrijker dan centrale meldpunten (hierover zo meer).

Neem het melden serieus

Het bleek uit dit onderzoek dat het van het grootste belang is dat leidinggevendenden zich bewust zijn van de emoties en de positie van de melder en van de emoties in de organisatie na een melding. Funest voor het aantal meldingen in een organisatie is een ervaring als: *“Een collega had iets soortgelijks meegemaakt, was het niet ernstig genoeg voor een vervolging, en toen stond hij te balen, je krijgt er alleen maar gezeur mee, zo zei hij, hij durfde de collega niet meer aan te kijken, hij zou nooit meer iets melden, had het gevoel ongelijk te hebben gekregen.”* Dat betekent dat een melding en de melder serieus moeten worden genomen en zeker niet een negatieve reactie moet krijgen, zoals soms gebeurt: *“Nu zadel je mij als leidinggevende alleen maar met een probleem op. Je wordt bedankt!”* Anderzijds betekent dat niet dat de organisatie overdreven moet reageren. *“Als je naar het Bureau loopt, zo is hier de overtuiging, dan is je collega zijn baan kwijt ... ze worden de Gestapo genoemd.”* Duidelijk uit het vorige hoofdstuk was dat de meeste melders zich grote zorgen maken over wat er met de verdachte gaat gebeuren. Dat betekent dat als binnen een organisatie de overtuiging heerst dat je er voor het minste of geringste uit zal vliegen, dit het melden niet zal bevorderen. Het is belangrijk dat de acties die ondernomen worden, als rechtvaardig en proportioneel worden gezien. Er zal een evenwicht gevonden moeten worden tussen geen actie

ondernemen en te zwaar straffen. In verschillende interviews werd aangegeven dat ervaringen binnen de eigen organisatie rondom melden en straffen een rol spelen bij de afweging zelf iets te melden. Als er een gevoel is dat er toch niks gebeurt, of juist dat de verdachte al ontslagen is als het onderzoek nog moet beginnen, dan zal dit het meldgedrag negatief beïnvloeden. Ook hier geldt dus weer: betracht openheid. Als algemeen bekend is in een organisatie dat er een onderzoek is geweest, koppel dan ook de resultaten terug naar de organisatie en leg uit welke stappen zijn ondernomen. Als bijvoorbeeld een verdachte zelf al ontslag neemt tijdens het onderzoek, leg dat uit en vertel welke gevolgen dat had voor het onderzoek en de strafmaat.

In sommige organisaties leeft sterk het gevoel dat de leidinggevenden altijd de dans zullen ontspringen. Ook al frauderen ze voor enorme bedragen, hen wordt de hand toch wel boven het hoofd gehouden. En omgekeerd, dat degenen op de werkvloer altijd “*de lul*” zijn; die verliezen hun baan al bij het minste of geringste. Ook dit beïnvloedt het meldgedrag negatief. Een gevoel van een rechtvaardige behandeling en het serieus nemen van meldingen door de *hele* organisatie is erg belangrijk. “*Als zij met hun salarissen dat flikken, dan doen wij het ook. Iedereen heeft hier daarom wel eens iets meegenomen, dus dekt iedereen elkaar.*”; “*Als het iemand van de leiding betreft, wordt er niet naar gekeken, fout of niet fout. Dat gevoel had ik vooraf en dat gevoel bleek te kloppen. Ik zal zoiets blijven melden, maar de volgende keer via een andere weg. Dan zoek ik de pers op, absoluut. Nu wordt het onder de pet gehouden, daar heb ik geen goed gevoel bij. Je moet integer zijn tot en met schaal 8, daarboven kan je doen wat je wil.*”

Zorg voor een goede nazorg van de melder

Een melder: “*Ik heb er zelfs even over gedacht mezelf iets aan te doen. Ik was 7 uur verhoord, dan ben je helemaal op. Dat gaat je niet in de koude kleren zitten.*

Je zou veel beter begeleid moeten worden na zo'n zaak. Mijn vriendin zegt dat ik veranderd ben, dat ik gevoellozer geworden ben. Dat was met betere nazorg beter geweest." Uit het vorige hoofdstuk bleek dat twee dingen die niet of nauwelijks gebeuren en die absoluut wel moeten gebeuren zijn:

1. Het goed op de hoogte houden van de melder. Informeer althans of daar behoefte aan is, en kom dan je beloftes na.
2. Laat de melder weten dat je zijn/haar moeilijke positie begrijpt. Straal niet uit dat het doodnormaal is dat een melding wordt gedaan, want dat is het niet. En spreek vervolgens op de een of andere manier waardering uit. Bevestig dat de melder het juiste gedaan heeft. Een lintje zal als Judaspenning worden gezien, maar een bedankje in een gesprek onder vier ogen wordt gewaardeerd en neemt onzekerheden weg.

Vervolgens moet gekeken worden hoe de melder zo goed mogelijk begeleid kan worden in de eigen groep. Ook dit is maatwerk: *"Mensen zijn erg bang en denken, 'straks lig ik niet goed in de groep', of: 'de verdachte lag net zo goed in de groep'. Daar kan je geen procedure voor opzetten. Wat je wel kan doen, is iemand erbij betrekken, iemand waarbij de melder een goed gevoel heeft. Dan heb je iemand waarvan je weet dat, als je 's avonds op de bank zit, je even mee kan bellen. Daar heb je meer aan dan de officiële kanalen zoals de vertrouwenspersoon. Het gaat dan om emotionele ondersteuning."*

Anoniem melden

Over anoniem melden waren vrijwel alle melders het eens: dat is nooit echt een optie geweest. De behoefte anoniem te melden, blijkt absoluut niet te leven bij melders. Al is het maar uit praktische overwegingen: vaak zijn de situaties zo specifiek, dat wel duidelijk is wie er gemeld heeft. Ondanks de behoefte om anoniem te blijven na een persoonlijke melding bij een Bureau, valt dat vaak niet te garanderen. *"Het kwam uit dat ik het gemeld had. Ondanks dat mijn naam*

anoniem in de files staat. Maar ja, ze kregen allemaal de rapporten thuis, het was snel duidelijk dat ik het gezegd heb.”

Meldpunten

Zoals een melder zei: *“Doorslaggevend is of je iets wilt melden, dan pas waar ... Als ik iets wil melden, vind ik wel iets.”* Het belang van centrale meldpunten lijkt makkelijk overschat te kunnen worden. Melden doe je bij iemand die je in vertrouwen neemt (en die actie kan ondernemen). Dat vind je niet zo snel bij een centraal meldpunt dat ver van de eigen situatie en context afstaat en waarvan je maar moet afwachten hoe het met jouw belangen als melder omgaat. Bij een centraal meldpunt mis je de persoonlijke relatie zoals die wel bestaat tussen een melder en, bijvoorbeeld, een leidinggevende. Het kan nooit in de sfeer van vertrouwen bij een centraal meldpunt. Je kunt als melder minder goed inschatten wat er gaat gebeuren. Natuurlijk zijn er uitzonderingen. *“Ik heb het rechtsreeks bij het Bureau gemeld, mijn directeur zag ik nooit.”* Als er geen vertrouwen is in de leidinggevende(n), is een centraal meldpunt wellicht een oplossing. Maar dat is iets anders dan een centraal meldpunt promoten als de eerste aangewezen plek om een melding kwijt te kunnen.

Het lijkt niet nodig al te veel aandacht te geven aan speciale centrale meldpunten, wel dus aan een *meldbeleid*, waar ook nadrukkelijk alle leidinggevend en bij betrokken moeten worden. Het meest logische is te melden bij iemand die door de melder vertrouwd wordt⁸. Vaak zal dit de leidinggevende zijn. Als er geen goede relatie melder-leidinggevende is, een andere leidinggevende (bijvoorbeeld een niveau hoger) een optie. *“Als ik mijn chef niet had vertrouwd, was ik rechtstreeks naar het Bureau gegaan.”* Als dat alles in een specifiek geval niet kan, is goed een centraal meldpunt te hebben, zoals het

⁸ Dit is iets anders dan ‘in vertrouwen nemen’: anonimiteit kan immers niet altijd gegarandeerd worden, bijvoorbeeld bij strafbare feiten.

BI of BIO of BI&V. *“Ik heb bij het Bureau gemeld. Niet bij mijn leidinggevende want daar heb ik slechte ervaringen mee. Ik heb geen vertrouwen in mijn chefs.”*

Conclusie

Cruciaal voor een goed meldbeleid, blijkt een goed integriteitsbeleid: wat mag wel en wat mag niet, een als rechtvaardig ervaren sanctioneringsbeleid (rechtvaardig straffen), aandacht voor de negatieve gevolgen (voor groep, organisatie, en ambtenaar) van niet-melden en het goed informeren en waarderen van de melders. De algemene aanbevelingen in een overzicht:

Algemene aanbevelingen:

- 1. Zorg voor goede en redelijke controleprocedures.*
- 2. Bevorder een open cultuur waarin twijfels besproken kunnen worden. Een cultuur ook waarin werknemers die over de schreef dreigen te gaan, worden aangesproken door collega's en waar ernstige schendingen worden gemeld.*
- 3. Stel een meldprotocol op en bespreek dat met degenen die ermee te maken kunnen krijgen, zoals leidinggevend. Breng in kaart welke schendingen het meest voorkomen in de eigen organisatie en welke als zeer ernstig moeten worden beschouwd. Communiceer dit binnen de organisatie en maak duidelijk wat absoluut niet wordt getolereerd en dat van een goede ambtenaar wordt verwacht melding te maken van dit soort schendingen. Voor het BI&V geldt dat het verstandig is te benadrukken dat schendingen ten koste gaan van de veiligheid van alle collega's, en het dus voor de groep van belang is te melden. Wellicht dat ook de andere organisaties het belang van de groep kunnen benadrukken als een reden om te melden.*
- 4. Denk na over een meldprocedure waarin enerzijds de melding serieus wordt genomen, en anderzijds niet overtrokken wordt gereageerd. Denk na over welke sancties rechtvaardig zijn.*
- 5. Besteed aandacht aan de melder en bied begeleiding op maat: ga het gesprek aan met de melder en probeer er achter te komen voor welke groepsprocessen hij/zij bang is, wat zijn/haar ervaringen zijn, en hoe daaraan tegemoet valt te komen, door bijvoorbeeld een persoon uit dezelfde groep in vertrouwen te nemen. Spreek op de een of andere manier waardering uit. Bevestig dat de melder het juiste gedaan heeft. En, erg belangrijk, houd de melder op de hoogte.*
- 6. Het meest logische is te melden bij iemand die wordt vertrouwd. Vaak zal dit de leidinggevende zijn. Als daar geen goede relatie mee is, een andere leidinggevende. Als dat alles in een specifiek geval niet kan, is het goed een centraal meldpunt te hebben, zoals het BI of BIO of BI&V. Voor nog specifiekere gevallen is het goed als er anoniem gemeld kan worden, maar dit is eerder een laatste mogelijkheid van een goed meldsysteem dan het vertrekpunt. Zorg bij anonieme meldingen voor de mogelijkheid met de melder te communiceren, zodat vragen kunnen worden gesteld.*

In dit rapport is de vraag beantwoord hoe integriteitsonderzoeken binnen de Nederlandse overheid beginnen. Het bleek dat veel onderzoeken beginnen met reguliere controles. Ook heeft het onderzoek informatie opgeleverd over de vraag waarom er gemeld wordt. In het onderzoek is met name voor de categorie ‘ambtelijke meldingen’ aandacht geweest; het betrof onderzoek naar het melden door collega’s. Binnen deze categorie is meer inzicht ontstaan in de redenen wel of niet een waargenomen integriteitsschending te melden.

Er was veel minder aandacht voor de categorie “burgers en bedrijven”. Wel bleek echter dat ook zij aan het begin staan van een substantieel deel van het integriteitsonderzoek binnen de Nederlandse overheid. Vele burgers die melden bleken te melden omdat ze zelf ergens slachtoffer van menen te zijn, maar voor anderen geldt dit niet. Betekent dit dat burgers niet zo veel zien? Zou voor hen een anoniem meldpunt wellicht helpen (zoals: Meld Misdaad Anoniem)? In combinatie met tegenwoordige digitale communicatiemogelijkheden zijn tussenvormen denkbaar. In het buitenland worden dit soort technieken al ingezet, waarbij iemand anoniem kan melden maar toch benaderd kan worden om ‘door te praten’. Om een goed beeld van de mogelijkheden van de inzet van dit soort technieken te krijgen, net als van de motieven van het melden door burgers, is een vervolg onderzoek noodzakelijk.

LITERATUUR

Bovens, M. (1990). Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over de aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke gehoorzaamheid. Zwolle, Tjeenk Willink.

Brody, R. G., J. M. Goulter, et al. (1998). "Whistleblowing: A Cross-Cultural Comparison of U.S. and Japanese Accounting Students." American Business Review **16**(2): 14-21.

Chiu, R. K. (2003). "Ethical Judgement and Whistleblowing Intention: Examining the Moderating Role of Locus of Control." Journal of Business Ethics **43**(1/2): 65-74.

Eisenhardt, K. M. (1989). "Agency-Theory: An Analysis and Review." Academy of Management Review **14**: 57-74.

Graaf, G. and L. Huberts (2005). Nieuw onderzoek naar de aard van corruptie. Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. L. W. J. C. Huberts and J. M. Nelen. Utrecht, Lemma.

Heuvel, H. v. d., L. Huberts, et al. (2002). Het Morele Gezicht van de Overheid. Utrecht, Lemma.

Huberts, L. W. J. C., H. Hulsebosch, et al. (2004). Nederland, Fraude en Corruptieland? De Omvang, Achtergronden en Afwikkeling van Corruptie- en Fraudeonderzoeken in Nederlandse Gemeenten in 1991 en 2003. Onderzoeksverslag. Amsterdam.

Huberts, L. W. J. C. and J. Naeye (2005). Politiële Integriteit in Perspectief: Stand van Zaken. Forthcoming.

Huberts, L. W. J. C. and J. M. Nelen, Eds. (2005). Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur. Omvang, Aard en Afdoening. Utrecht, Lemma.

King, G. and A. Hermodson (2000). "Peer Reporting of Coworker Wrongdoing: A Qualitative Analysis of Observer Attitudes in the Decision to Report versus Not Report Unethical Behavior." Journal of Applied Communication Research **28**(4): 309-329.

Maesschalk, J. and F. Ornelis (2003). "Een interdisciplinaire analyse van de klokkenluidersproblematiek in de openbare sector." TBP **8**: 535-557.

Miceli, M. P., J. B. Dozier, et al. (1991). "Blowing the Whistle on Data-Fudging: A Controlled Field Experiment." Journal of Applied Social Psychology **76**: 508-521.

Miceli, M. P. and J. P. Near (1985). "Characteristics of Organisational Climate and Perceived Wrongdoing Associated with Whistle-Blowing Decisions." Personnel Psychology **38**: 525-544.

Miceli, M. P. and J. P. Near (1988). "Individual and Situational Correlates of Whistle-Blowing." Personnel Psychology **41**: 267-282.

Near, J. P. and M. P. Miceli (1985). "Organizational dissidence: The Case of Whistle-blowing." Journal of Business Ethics **4**(1): 1-16.

Near, J. P. and M. P. Miceli (1987). Whistle-blowers in Organizations: Dissidents or Reformers? Research on Organizational Behavior. B. M. Staw and L. L. Cummings. Greenwich, JAI Press.

Near, J. P. and M. P. Miceli (1996). "Whistle-Blowing: Myth and Reality." Journal of Management **22**(3): 507-526.

Nelen, H. (2003). Integriteit in Publieke Functies. Het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de Gemeente Amsterdam Doorgelicht. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.

Ouchi, W. (1979). "A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms." Management Science **25**: 833-847.

Pershing, J. L. (2003). "To Snitch or not to Snitch? Applying the Concept of Neutralization Techniques to the Enforcement of Occupational Misconduct." Sociological Perspectives **46**(2): 149-178.

Rothschild, J. and T. D. Miethe (1999). "Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation." Work and Occupations **26**(1): 107-128.

Trevino, L. K. and B. Victor (1992). "Peer Reporting of Unethical Behavior: A Social Context Perspective." Academy of Management Journal **35**(1): 38-64.

Vandekerckhove, W. (2006). Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. Aldershot, Ashgate.

Zipparo, L. (1999). "Factors Which Deter Public Officials from Reporting Corruption." Crime, Law & Social Change **30**: 273-287.

BIJLAGE A: Factoren die in de literatuur genoemd worden die melden bevorderen en belemmeren

INDIVIDUELE FACTOREN (*schuin gedrukt: weerhouden*)

Persoonlijke karakteristieken

- intolerantie voor ambiguïteit
- “field dependence”
- externe “locus of control”
- laag zelfbeeld
- lage zelf-monitoring

Moreel gedrag

- indruisen van de schending tegen de eigen normen en waarden
- morele ontwikkeling van de melder
- waarden over melden
- morele afweging
- melden was morele verplichting
- religie
- sociale verantwoordelijkheid

Demografische karakteristieken

- leeftijd
- opleiding
- geslacht (mannelijk)

Werksituatie karakteristieken

- angst voor negatieve gevolgen/zorgen voor vergelding*
- verwachting dat er niets gedaan wordt*
- groepsprocessen/niet willen verlinken/maten naaien*
- groepsinvloeden op de medewerkers bereidheid tot melden

- het melden zien als een onderdeel van de functie/taak van de medewerker
- het gevoel dat het verschil maakt om te melden
- vertrouwen in de baas
- het direct raken van de potentiële melder door de integriteitsschending
- relatie met schender
- hiërarchische positie van de melder
- de houding dat “het geen nut heeft te melden omdat er toch niks zinnigs met de melding wordt gedaan”*
- inkomen
- job performance
- status van leidinggevende
- professionele status
- rol verantwoordelijkheid
- kennis van meldkanalen
- baan satisfactie
- salaris satisfactie
- salaris verdeling satisfactie
- procedurele rechtvaardigheid verwachtingen
- vergeldingsrechtvaardigheid verwachtingen
- commitment van de organisatie
- commitment aan de baan

SITUATIONELE FACTOREN (*schuin gedrukt: weerhouden*)

Karakteristieken van de schending

- het ontbreken van bewijsmateriaal*
- kwaliteit bewijs/ er is direct en overtuigend bewijs van de schending
- de graad van ernstigheid van de schending
- de frequentie waarin de vermeende schending zich voordoet (ook wel stimulus variabelen genoemd)
- een geloof door de ambtenaar dat de schending gerechtvaardigd was onder de*

omstandigheden

-het geloof dat de schending geen schending was

-type schending

-sociale status van de schender

-steun van leidinggevende voor melder

Organisationele karakteristieken

-de onmogelijkheid anoniem te melden

-het ontbreken van een heldere procedure

-het bestaan van een intern meldingskanaal

-de organisatiecultuur respecteert een individueel geweten

-prestatie standaarden worden objectief vastgesteld

-de organisatie is rijk/veel bronnen over

-het aantal incidenten van integriteitsschendingen dat binnen de organisatie wordt
gesignaleerd

-bescherming van melder

-meldingsbeleid van organisatie

-groepsgrootte

-kwalitatief goede leidinggevendenden

-waarden congruentie met topmanagers

-hoge prestatie graad van organisatie

-bureaucratie

-incentives voor melden

-organisatie type

-publiek vs. privaat